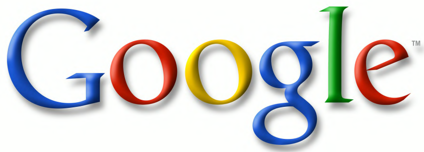
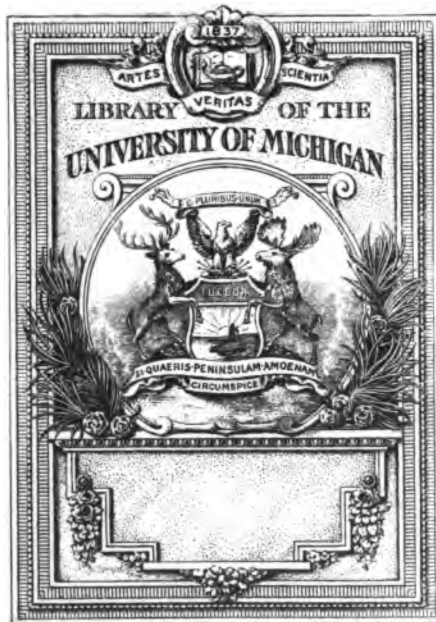




1837
ARTES
SCIENTIA
VERITAS
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
E PLURIBUS UNUM
TUEBOR
SI QUAERIS PENINSULAM AMOENAM
CIRCUMSPICE

Grundriß

des

Verwaltungsrechts

in Preußen und dem deutschen Reiche.

Von

Conrad Bornhak.

Leipzig.
A. Deichert'sche Verlagsbuchhandlung Nachf.
(Georg Böhme).
1906.

Vorwort.

Das Buch verdankt seine Entstehung einem Wunsche der Verlagsbuchhandlung, der sich mit dem meinigen begegnete. Es soll in kurzen Grundzügen eine Übersicht des Verwaltungsrechts geben und seine weitere Ausgestaltung in den Vorlesungen selbst erhalten. Von vornherein verzichtet ist auf Vollständigkeit, sei es des Stoffs, sei es der Quellen oder der Literatur. Wohl aber soll das Buch die Möglichkeit geben, auf seiner Grundlage selbständig weiter zu arbeiten. Die Grenze gegenüber dem Staatsrechte, namentlich gegenüber dem Reichsstaatsrechte, beruht wesentlich auf Erwägungen der Zweckmäßigkeit. Was in dieser Hinsicht hier vermißt wird, soll in dem in Aussicht genommenen Grundrisse des Staatsrechts nachgeholt werden. Im übrigen war die Beschränkung auf Preußen bei einem bloßen Grundrisse schon im Interesse der Klarheit und Übersichtlichkeit geboten. So möge denn das Buch dazu dienen, ein zweifellos vorhandenes Bedürfnis zu befriedigen.

Baden-Baden, Ostern 1906.

Conrad Bornhak.

Inhalt.

Geschichtliche Einleitung.

Vgl. **Bornhak**, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte. Berlin 1903.

---

§ 1. Der ständische Territorialstaat (—1604).

Gleich den Großstaaten Westeuropas, Frankreich und England, sind auch die für die gesamtdeutsche Entwicklung wichtigsten Territorien, Österreich, Sachsen und Brandenburg-Preußen, aus **militärischen Kolonisationen** hervorgegangen. Die militärische Kolonisation verbürgt gegenüber der sonst schwach entwickelten mittelalterlichen Staatsgewalt eine starke Zusammenfassung der staatlichen Kräfte und eine Unterwerfung der sozialen Mächte unter die Interessen des Staates.

In diesem Sinne wird in Brandenburg zunächst, da die slavische Bevölkerung zum großen Teile ausgerottet war, planmäßig die Kolonisation durchgeführt und zwar in dreifacher Richtung.

Im militärischen Interesse wird ein starker **Rittergutsbesitz** angesiedelt, in dem das Ministerialentum des Westens bald aufgeht. Der Ritter erhält sein Gut von etwa sechs Hufen nach Lehnrecht als Vasall des Landesherren gegen die Verpflichtung zur Leistung ritterlichen Kriegsdienstes.

Daneben erfolgt die Ansiedlung freier deutscher **Bauern**. Ein Großbauer als Unternehmer erhält erblich Schulzengut und Schulzenamt mit der niederen Gerichtsbarkeit als Lehen des Landesherren gegen die Verpflichtung des Kriegsdienstes zu Roß und hat die Bauern anzusiedeln. Diese empfangen aber ihre Güter nicht als freies Eigen, sondern nach Erbzinsrecht gegen die

Verpflichtung zu Zinsleistungen an den Landesherren und zu Hand- und Spanndiensten im militärischen Interesse.

Genau in derselben Weise erfolgt die Besiedelung der **Städte** durch einen oder mehrere Unternehmer, die dafür das Schulzenamt erhalten. Die Stadt ist jedoch ummauert und mit gewerblichen Vorrechten, besonders dem Marktrechte ausgestattet, woraus sich die Bewidmung mit einem besonderen Stadtrechte ergibt.

Endlich hat auch die **Kirche** in dem bisherigen Heidenlande reichen Grundbesitz erhalten.

Diese durchweg nach Lehnrecht oder nach Zinsrecht vom Landesherren abhängige Bevölkerung **regieren** die ersten Askanier fast **absolut** in der Form des militärischen Kommandos. Abgesehen von den Schulzenämtern, wo die Art und Weise der Kolonisation es mit sich brachte, wird der im Westen eingerissenen Erblichkeit der Ämter bewußt entgegengearbeitet. Einige mit der Mark verbundene erbliche Vizegrafschaften und zwei oder drei erbliche Burggrafschaften verschwinden bald. Das ganze Land ist eingeteilt in Vogteien, etwas kleiner als die heutigen preußischen Kreise. In jede Vogtei wird ein Vogt vom Landesherren abkommandiert und beliebig abberufen. Der Vogt vereinigt in sich militärisches Kommando, obere Gerichtsbarkeit, Friedensbewahrung und Einziehung der landesherrlichen Einkünfte seiner Vogtei. Das ganze Land regiert der Landesherr mit Hilfe der an seinem Hofe befindlichen ritterlichen Herren, mit denen er auch sein Hofgericht abhält, und eines schreibenskundigen Klerikers, anfangs Notarius, später Kanzler genannt.

Der straff zentralisierte Militärstaat hat aber nur wenige Menschenalter gedauert, er wird sehr bald **überwältigt** durch die Macht der **besitzenden Klassen.**

Das zeigt sich zuerst an der Spitze. Seit dem Untergange der Hohenstaufen, der auf ein Menschenalter jede sichtbare oberste Staatsgewalt in Deutschland verschwinden läßt, betrachten die **Landesherren** ihre Stellung nicht mehr als Amt, sondern als **ererbten Familienbesitz.** Während bisher (Ssp. III, Art. 53 § 3) das einheitliche Fahnenlehen nicht hatte geteilt werden dürfen, werden nunmehr Land und Leute fortgesetzt unter mehrere Söhne

geteilt. Für diese zahlreichen Hof- und Landesverwaltungen reichen aber die landesherrlichen Einkünfte aus Domänen und Regalien nicht mehr aus. Ein Besteuerungsrecht war in der deutschen Obrigkeit nicht enthalten. Unter diesen Umständen greifen die Landesherren das Kapital an durch **Veräußerung ihrer Hoheits- und Finanzrechte.**

Die Kirche hatte ihren Grundbesitz zum Teil auch nur durch Gründung von Dörfern und Städten verwerten können und war vielleicht von Anfang an mit den Rechten der Vogtei ausgestattet, so daß sie die einheitliche landesherrliche Verwaltung durchbrach. Nunmehr erwerben aber auch die Rittergutsbesitzer über die bei ihrem Gute belegenen Dörfer die Lehnsherrlichkeit an dem Schulzengute, das Erbzinsrecht an den Bauerngütern, den Anspruch auf die militärischen Dienste, die sie in solche zur Bestellung des gutsherrlichen Ackers verwandeln, und die Gerichts- und Polizeigewalt des Vogtes. So entstehen geschlossene **patrimoniale Verwaltungsbezirke.** In den Städten ist es die Bürgerschaft selbst, die sich genossenschaftlich zusammenschließt und durch ihr Organ, den Rat, die obrigkeitlichen und Finanzrechte des Landesherren für ihr Weichbild und einzelne Dörfer, die Kämmereidörfer, erwirbt. Damit wird gleichzeitig die alte herrschaftliche Schulzenverfassung durch die genossenschaftliche **Ratsverfassung** verdrängt. Nur in kleinen Gebietsteilen des flachen Landes, den Trümmern der alten Vogteien, ist der Landesherr noch selbst Ortsobrigkeit geblieben. Es sind die **Domänenämter.**

Die fortgesetzten Veräußerungen steigerten natürlich nur die Geldnot, und so mußten sich die Landesherren, da sie ein Besteuerungsrecht nicht hatten, schließlich doch bittweise an ihre Untertanen wenden. Auch sonst konnten sie deren Mitwirkung nicht entbehren, wenn sie eine Anordnung treffen wollten, die über den Kreis ihrer Domänen hinausging. Das geeignete Mittel war die Vereinigung der Ortsobrigkeiten, Prälaten, Ritter und städtischer Vertreter, zu den **Landständen.** Schon 1280—1282 schlossen die Markgrafen der verschiedenen Linien mit ihren Ständen umfassende Bedeverträge ab.

Der straff zentralisierte Militärstaat hatte sich aufgelöst in

eine Unzahl geistlicher und weltlicher Herrschaften und städtischer Gebiete, die — ein **Mikrokosmos des Reiches** — nur durch die oberste Lehnsherrlichkeit und Gerichtsbarkeit des Landesherren zusammengehalten wurden. Die wiederholten Dynastiewechsel nach dem Aussterben der Askanier (1320) und die einreißende Anarchie boten dann den besitzenden Klassen in Stadt und Land Gelegenheit, das, was sie noch nicht rechtmäßig erworben, zu usurpieren. Als Kaiser Karl IV. die landesherrlichen Rechte in dem Landbuche von 1375 aufzeichnen ließ, waren es nur die letzten Reste eines einst fürstlichen Vermögens.

Die Mark mußte **von neuem erobert** werden. Das war die Bedeutung der Belehnung der fränkischen Hohenzollern (1415). Gestützt auf die fränkische Hausmacht unterwirft Friedrich I. im Bunde mit den Städten die Ritterschaft, Friedrich II. im Bunde mit der Ritterschaft die Städte. Die Achillea (1473) sichert auch, unter Abtrennung der fränkischen Erblande, die Einheit des märkischen Gebietes.

Gerade wegen dieser Abtrennung mußte aber das märkische Staatswesen **finanziell** auf eigene Füße gestellt werden. Reich und Territorium sahen sich fast gleichzeitig vor diese Aufgabe gestellt. Das Reich wählte im gemeinen Pfennig den Weg der direkten Besteuerung, womit es die mannigfachsten Interessen verletzte und schließlich scheiterte. In Brandenburg gelang 1488 die Durchsetzung der Bierziese, anfangs auf sieben Jahre bewilligt und schließlich dauernd.

Große Umwälzungen deuteten den Beginn einer neuen Zeit an. Das Wiedererwachen der Antike läßt in den gebildeten Klassen wieder den Gedanken des Staates als allbeherrschender Macht lebendig werden. Und dafür waren die Umstände günstig. Die Umgestaltung des **Heerwesens** seit den Kriegen der Schweizer mit Österreich und Burgund verlegte das Schwergewicht der bewaffneten Macht aus den Lehnsmilizen in das geworbene Söldnertum. Das eindringende **römische Recht** ersetzte die besitzenden Klassen in Gericht und Verwaltung durch gemietete Doktoren. Überall befindet sich daher die landesherrliche Gewalt in aufstrebender Richtung. In Brandenburg wird diese unter Joachim I. äußerlich bezeichnet durch die Begründung der Universität Frank-

furt a. O. (1506) und durch die Reorganisation des Kammergerichts zu einem Gerichtshofe des gemeinen Rechts (1516).

Nur Geld mußte der Landesherr haben für die Soldaten und Juristen. Das schien ihm die **Reformation** zu bieten (1539). Sie dehnte nicht nur die staatliche Gewalt — in Deutschland die des Territoriums — aus auf das weite Gebiet kirchlichen Lebens und seiner Kulturaufgaben und machte hier den Landesherren zum absoluten Herrscher. Sie stellte ihm auch reiche finanzielle Mittel zur Verfügung, der Domänenbesitz wurde beinahe verdoppelt.

Da wird diese günstige Entwicklung durchbrochen durch die große **Preisrevolution**, die infolge der Entdeckung Amerikas herbeigeführte Entwertung der Edelmetalle. Dem Landesherren schwindet das Geld unter den Händen. Noch hat er kein absolutes Besteuerungsrecht. Er muß sich von neuem bittweise an seine Stände wenden.

Den Ständen schwebte die Gefahr vor Augen, in der sich ihre Herrschaft befand, wenn der Landesherr über die nötigen Mittel verfügte. Anderseits mußte der Staat leben. Sie bewilligen daher wieder Steuern, in Brandenburg das neue Biergeld und den Hufenschoß, aber nicht für den Landesherren, sondern für eigene ständische Kassen, die sie nun begründen, das **märkische Kreditwerk.** Auf dieses übernehmen sie die bisher aufgelaufenen Schulden und überlassen es dem Landesherren, für die Deckung der Verwaltung neue Schulden zu machen, bis es nicht mehr geht, und sie auch diese übernehmen müssen.

Das tun die Stände aber nur gegen erhebliche soziale und politische Zugeständnisse.

Auf **sozialem Gebiete** werden in Abstellung der ständischen Gravamina die unteren Bevölkerungsklassen unterdrückt zugunsten der herrschenden Stände. Auf dem flachen Lande werden die bäuerlichen Dienste unermeßlich gesteigert, entsteht in der Erbuntertänigkeit eine neue Art persönlicher Unfreiheit. In den Städten bietet ein engherziges Patrizier- und Zunftregiment das Seitenstück.

Politisch unterwirft sich das Ständetum das ganze Staatswesen, seit der Konsistorialordnung von 1573 wird ihm auch die Landeskirche verbunden. In allen Dingen, „daran des Landes

Gedeih und Verderb gelegen", muß der Landesherr nach den Landtagsrezessen die Stände als seine geborenen Räte befragen.

Die **landesherrliche Gewalt** war damit zu einem reinen **Schattendasein** herabgedrückt, der Landesherr nur noch der erste Gutsherr des Landes. Begreiflich, daß daher Kurfürst Johann Georg in das Teilungswesen zurückfiel, ein Versuch, den allerdings sein Nachfolger Joachim Friedrich vereitelte (Geraer Hausvertrag 1603).

§ 2. Die Herstellung der absoluten Monarchie (—1713).

Gründe der auswärtigen Politik führen 1604 nach dem Vorbilde anderer Staaten, Frankreichs, Burgunds, Österreichs, zur Begründung des **Geheimen Rates** als einer obersten Verwaltungsbehörde von neun berufsmäßigen Beamten für alle Angelegenheiten mit Ausnahme der Rechtsprechung und der kirchlichen, welche in Kammergericht und Konsistorium bereits oberste Behörden besaßen. Damit wird das ständische System an der Spitze durchbrochen, die geborenen Räte des Landesherren werden durch eine Behörde berufsmäßiger Beamten ersetzt.

Mit dem Übertritt Johann Sigismunds zum **reformierten Bekenntnisse** wird auch der Bund zwischen Luthertum und Ständetum gefährdet (1613). Die Erwartung, daß das Land ebenfalls den Übertritt vollziehen werde, verwirklichte sich allerdings nicht. Es erhob sich der heftigste Widerstand, und der Kurfürst mußte in dem Landtagsreverse von 1615 den ungestörten Fortbestand der lutherischen Landeskirche gewährleisten. Freilich bot das Nebeneinander zweier Bekenntnisse innerhalb desselben Staates für Ausbildung einer Kirchenhoheit an Stelle des Staatskirchentums die erste Grundlage.

In der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts kam das brandenburgische Haus in den Besitz einer ganzen **Reihe norddeutscher Gebiete**, die sich von der Maas bis zur Memel erstreckten. Von den Ländern der Jülich'schen Erbschaft gelang es 1609 vorläufig und später endgültig im Wettbewerbe mit Pfalz-Neuburg nur das nördliche Drittel, Kleve-Mark und Ravensberg, zu erwerben.

1618 kam das polnische Lehnsherzogtum Preußen hinzu. Im westfälischen Frieden wurde von Pommern, dessen Haus 1637 ausgestorben war, und auf das alte Erbansprüche bestanden, nur der größte Teil Hinterpommerns zugestanden, und Ersatz für das übrige gewährt in den Bistümern Kammin, Halberstadt und Minden als weltlichen Fürstentümern und dem Erzbistume Magdeburg nach dem Absterben des derzeitigen Administrators (1680) als einem weltlichen Herzogtume.

Alle diese Gebiete waren nur zufällig unter demselben Hause vereinigt, in reiner **Personalunion** ohne engere Verbindung. Überall herrschte die Allmacht der Stände, Preußen war überdies in straffer Lehnsabhängigkeit von Polen, in Kleve standen niederländische Besatzungen, anderswo die Schweden. Im Kampfe mit den Ständen und mit den fremden Mächten mußten die verschiedenen Gebiete erst durch die Verwaltung zu einer organischen Einheit verschmolzen werden.

Das erste verbindende Glied war das **Heer**. Seit 1620 hatten die brandenburgischen Stände zuerst auf kurze Zeit die Mittel für ein kleines Söldnerheer bewilligt. Aber in der Not des Krieges erwies sich ein Heer dauernd als notwendig und konnte auch nach seinem Ende nicht entbehrt werden. In heißem Kampfe mußte man den Ständen der einzelnen Gebiete die nötige Steuerbewilligung abringen. Die brandenburgischen Stände bewilligen 1662 das für das Heer Notwendige dauernd. Anderswo wird die Bewilligung schließlich zur Formalität. Das geworbene Heer ist lediglich an die Person des Landesherren gebunden, es ist daher in keiner Hinsicht territorial, sondern schlechthin brandenburgisch.

Auf das einheitliche Heer stützt sich aber die einheitliche **auswärtige Politik**, nachdem durch den westfälischen Frieden die deutschen Einzelstaaten als Rechtssubjekte des Völkerrechts anerkannt waren. Die Gesandtschaften der preußischen Stände in Warschau, der kleve-märkischen im Haag verschwinden sehr bald, seit keine Macht mehr hinter ihnen stand. Für auswärtige Politik und Völkerrecht erscheinen sämtliche Gebiete als politische Gesamtmacht, die allein durch den Landesherrn vertreten wird.

Die Verschmelzung erfolgte weiter auf dem Gebiete, auf dem

dem Landesherren ständische Rechte im wesentlichen nicht im Wege standen, auf dem der **Domänen und Regalien.** Seit 1651 wird für die eigentlichen Domänen allmählich allgemein die Verpachtung nach kleve-märkischem Vorbilde durchgeführt, die eigene Verwaltung des Staates nur für die Forsten und Regalien beibehalten. In jedem Gebiete tritt an die Spitze der Verwaltung eine kollegiale Amtskammer wie in Brandenburg. Und die oberste Leitung für den ganzen Staat übernimmt 1651 eine außerordentliche Kommission der Staatskammerräte, aus der sich später (1678 und 1689) die Geh. Hofkammer entwickelte, wozu dann noch (1697) als außerordentliche Kontrollbehörde das Ober-Domänen-Direktorium kam.

Die weitere Verschmelzung knüpft an das Heerwesen an. Das Intendanturwesen leitete ein Generalkriegskommissar, unter dem Oberkommissariate in den einzelnen Landesteilen standen. Sie hatten insbesondere von den einzelnen territorialen Regierungen die Abgaben für das Heer in Empfang zu nehmen und für dieses zu verwenden. Unendlich viel einfacher erschien es nun aber, wenn die Kommissariate die Steuern selbst verwalteten. Unter beständigen Kompetenzkonflikten mit den unter ständischem Einflusse stehenden Landesregierungen und den Gerichten reißen daher die **Kommissariate** die **Steuerverwaltung** und die Rechtsprechung in Steuersachen an sich. Nur in den mittleren Landesteilen behauptet sich in Kreiskommissariat und Kreisständen hauptsächlich für die Steuerverwaltung eine halb ständische, halb staatliche Einrichtung, das Bindeglied zwischen staatlicher Provinzialverwaltung und ständischer Ortsverwaltung.

Die Steuern waren nun zwar eine dauernde Einrichtung für den Unterhalt des Heeres geworden und wurden meist in Form einer Grundsteuer, der Kontribution, vom nichtadligen Grundbesitze erhoben, doch der ständische Einfluß blieb in Umlegung und Erhebung gewahrt. Deshalb war es das Bestreben der Regierung, die **Kontribution** durch eine allgemeine Verbrauchsabgabe, die **Akzise,** nach niederländischem und kleve-märkischem Vorbilde zu ersetzen. Doch nur in den Städten, wo eine starke volkstümliche Bewegung auf die Magistrate zugunsten der Akzise wirkte, ge-

lang es, den ständischen Widerstand zu überwinden. Seit 1667 wird die Akzise erst probeweise in den brandenburgischen Städten, später auch in denen der anderen östlichen Provinzen eingeführt, und damit hält zuerst auch eine staatliche Verwaltung mit reisenden Kontrollbeamten (Commissarius loci) ihren Einzug in den Städten. Im übrigen erhält sich das System der Matrikularbeiträge fort, da auch die kleve-märkische Akzise nur eine städtische Steuer war.

Die **Kommissariate** rissen aber ferner unter der Devise, als Steuerbehörden auch für die Steuerfähigkeit der Untertanen sorgen zu müssen, wiederum in beständigen Kompetenzkonflikten mit den Landesregierungen und Gerichten einen Zweig der **inneren Verwaltung** nach dem anderen nebst der zugehörigen Attributivjustiz an sich. Die Landesregierungen werden daher schließlich auf Lehns-, Hoheits- und Gnadensachen beschränkt.

Seit den achtziger Jahren des 17. Jahrhunderts werden die Kommissariate der einzelnen Provinzen kollegial organisiert, und 1712 wird auch das Generalkriegskommissariat eine kollegiale Behörde. Durch das **Kommissariat** ist die **Verschmelzung** der einzelnen Gebiete für Intendantur-, Steuerwesen, die **meisten Zweige der inneren Verwaltung** und die dazu gehörige Attributivjustiz zu einer organischen Einheit vollzogen.

Auf dem Gebiete der **Rechtspflege verbot sich** die innere **Verschmelzung** durch die verschiedene Stellung der einzelnen Gebiete zum Reiche, Preußen erst polnisches Lehen, seit 1660 souverän, Brandenburg mit unbeschränktem Privilegium de non appellando, die übrigen Reichslande der Rechtsprechung der Reichsgerichte unterworfen. Erst nachdem 1702 für die letzteren ein beschränktes Privilegium de non appellando erteilt war, konnte man für sie ein gemeinsames Oberappellationsgericht begründen.

Der Geheime Rat war von Hause aus eine rein brandenburgische Behörde und fand seine Analogie in den Räten, Regierungen und Kanzleien der anderen Landesteile. Doch wurde er, zumal nach der Geheimeratsordnung von 1651 auch für Aufgaben des werdenden Gesamtstaates herangezogen, und ihm in einem Oberpräsidenten ein leitender Minister gegeben. Der Geheime Rat mußte nun an Bedeutung immer mehr verlieren, je mehr mit

Fortschreiten der Verschmelzung sich oberste Behörden für den Gesamtstaat bildeten. **Deshalb wird** es seit der Dankelmann'schen **Verwaltung üblich**, die Präsidenten dieser Behörden wie der obersten Gerichtshöfe als Mitglieder in den Geheimen Rat zu berufen. Dieser gewinnt damit die neue Bedeutung einer Versammlung der Ressortchefs, eines **Staatsministeriums** für den Gesamtstaat.

Seit der Königskrönung von 1701 findet sich für den Gesamtstaat auch der neue Titel. Allerdings war die Königswürde nur auf das souveräne Herzogtum Preußen gegründet, doch wurde ihr tatsächlich eine allgemeinere Bedeutung beigelegt. Im Auslande vertraten königlich preußische Gesandte ihren Herren, in allen Landesteilen standen königlich preußische Truppen, waren königlich preußische Behörden tätig. Daraus ergab sich für den Gesamtstaat die neue Bezeichnung der **königlich preußischen Staaten**, die unrichtig noch heute auf unserer Gesetzsammlung prangt. In der Bezeichnung liegt ausgesprochen, daß die Gebiete nicht mehr durch bloße Personalunion mit einander verschmolzen sind, sondern eine organische Einheit bilden. Aber der staatliche Charakter der Territorien besteht fort, soweit der Einfluß der verfallenden Mächte, des Reiches und der territorialen Stände, reicht.

§ 3. Der absolute Beamtenstaat des 18. Jahrhunderts (—1807).

Mit dem Siege der absoluten Monarchie, in der sich der Gedanke der Staatseinheit verkörperte, war das öffentliche Recht im wesentlichen aufgelöst in das Hausrecht der regierenden Familie und in eine Verwaltungsordnung. Der hausrechtlichen Durchführung der Staatseinheit diente das Edikt vom 13. August 1713, das alle Gebiete und Domänen unveräußerlich und damit die letzteren für Staatseigentum erklärte. In dieser einheitlichen Zusammenfassung betrachtete sich der **Staat** als **Selbstzweck** in seiner Eigenschaft als **politische Macht**. Diesem Endziele, der Vergrößerung des Glanzes der königlichen Krone und Armee, muß alle Staatstätigkeit dienen, besonders in den Finanzen und in der Sorge für die Steuerfähigkeit der Untertanen (vgl. Instruktion des Generaldirektoriums von 1722).

Auf dem Gebiete der **Finanzen** war der Versuch einer allgemeinen Durchführung der Akzise gescheitert. Die Finanzreform wird nunmehr weitergeführt auf dem Unterbau der ständischen Gesellschaft und zwar in dreifacher Richtung. Der bisher steuerfreie Rittergutsbesitz wird seit 1717 durch die Lehnsallodifikation in den östlichen Provinzen wieder der Steuerpflicht unterworfen und muß statt jedes Lehnspferdes, von dem man keinen Gebrauch mehr machen konnte, eine Grundsteuer, das Lehnpferdegeld, meist 40 Thlr. jährlich, zahlen. Die staatliche Akzise wird seit 1714 unter heftigstem Widerstande der Magistrate auch in Westfalen eingeführt. Endlich erfolgt in derselben Zeit ohne Befragung der Stände die Verwandlung der bäuerlichen Kontribution aus Matrikularbeiträgen der einzelnen ständischen Gebiete in gesetzlich feststehende Grundsteuern, verschieden für die einzelnen Provinzen, in Brandenburg sogar für die einzelnen Kreise. Der adlige Rittergutsbesitzer zahlt am wenigsten, der Bauer am meisten, der Bürger steht in der Mitte. Die Begründung der Generalrechenkammer als Kontrollbehörde (1714) schließt die Finanzreform ab.

Bei Einführung der Akzise in Kleve-Mark hatten sich die schwersten Mißstände der **städtischen Verwaltung** ergeben. Hier knüpft das Eingreifen in die ständische Ortsverwaltung an. Außerordentliche Kommissionen in den einzelnen Provinzen gestalten die städtischen Verfassungen um. Die Vettern- und Cliquenwirtschaften, welche die Bevölkerungen ausgebeutet hatten, hören auf. Die Städte verlieren alle Selbstverwaltung, die Magistrate sind nur noch die ausführenden Organe des höheren staatlichen Willens und des gefürchteten Kontrollorgans, des Commissarius loci oder Steuerrats. Gleicherweise treten auf dem **flachen Lande** die **Ortsobrigkeiten** unter die Aufsicht des Landrats, indem die Kreisverfassung auf Halberstadt und das Mindensche Kammerdepartement ausgedehnt wird. In diesem Rahmen entwickelt nun der Staat die eingehendste Fürsorge für die Bevölkerung, in den Städten für Handel und Gewerbe, auf dem Lande durch Schutz des Bauernstandes und des Bauernlandes, doch alles nicht um des einzelnen willen, sondern zur Hebung der Einnahmen des Staates.

Doch die neue herrschende Klasse, die unter der Monarchie die Aufgaben des Staates durchführte, das berufsmäßige Beamtentum, befand sich in einem schweren inneren Zwiespalte. Das der geschichtlich älteren Formation in Gerichten und Amtskammern war vielfach verquickt mit den ständischen Interessen, die neue Staatsidee lebte vor allem in dem Kommissariatsbeamtentume mit seinem übergreifenden Eifer. Unausgesetzt stießen diese verschiedenen Elemente in Kompetenzkonflikten zusammen und lähmten damit die einheitliche Staatsaktion. Zwischen Rechtsprechung und Verwaltung hatten die Justizverordnungen von 1713 und 1715 eine Auseinandersetzung herbeigeführt, wodurch den Verwaltungsbehörden ihre in Anspruch genommene Attributivjustiz in Zivil- und Strafsachen gesetzlich gesichert wurde. Dagegen war zwischen Amtskammern und Kommissariaten jede solche Auseinandersetzung unmöglich. Namentlich auf den Domänen stießen sie unausgesetzt zusammen. So mußte man den Knoten durchhauen in der **Verwaltungsreform von 1723.**

In der Zentralinstanz werden die oberste Domänenbehörde und das Generalkriegskommissariat kassiert, an ihre Stelle tritt eine neue Behörde mit dem langatmigen Titel „General-Ober-Finanz-Kriegs- und Domänen-Direktorium“, gewöhnlich **Generaldirektorium** genannt, ein großes kollegiales Ministerium für die gesamte innere Verwaltung und die Finanzen. Zum Präsidenten des Plenums erklärt sich der König selbst, an der Spitze der einzelnen (4) Departements stehen Minister, daneben Geh. Finanzräte als vortragende Räte. Die Departements haben aber bloß die Beschlüsse des Plenums vorzubereiten und auszuführen, die Entscheidung liegt immer beim Plenum. Deshalb störte es auch nicht, daß die Geschäfte unter die einzelnen Departements sehr bunt, teils nach Gegenständen, teils nach Provinzen verteilt waren.

Die auswärtigen Angelegenheiten hatte schon der große Kurfürst mit einigen vertrauten Räten in seinem Kabinette erledigt. Daraus entwickelt sich (1728) ein kollegiales **Kabinettsministerium.** Die Justizangelegenheiten nebst Kirche und Schule erledigten mehrere Geheime Räte als **Justizminister,** an deren Spitze 1739 Samuel v. Cocceji als Chef de justice, später, unter Friedrich dem

Großen (1747) als Großkanzler trat. Die Minister aller drei Zentralbehörden, des Kabinettsministeriums, des Generaldirektoriums und des Justizministeriums, waren Mitglieder des Geheimen Staatsrates oder Geheimen Staatsministeriums, in dem sich die Einheit der obersten Verwaltung verkörperte.

In der Provinzialinstanz schienen anfangs Amtskammern und Kommissariate fortbestehen zu sollen. Doch bald nach Begründung des Generaldirektoriums werden auch sie aufgehoben. An ihre Stelle treten kollegiale **Kriegs- und Domänenkammern** für die gesamte innere und Finanzverwaltung. Das Staatsgebiet ist seitdem eingeteilt in Kammerdepartements, die sich meist an die geschichtlichen Territorien anschließen, nur Ostpreußen zerfällt in das ostpreußische (Königsberg) und lithauische (Gumbinnen) Kammerdepartement, und die kleinen westfälischen Gebiete Minden, Ravensberg, Tecklenburg und Lingen sind zum Mindenschen Kammerdepartement vereinigt.

Dem Endziele der Staatstätigkeit dient endlich die Armeereform in dem **Kantonsystem** von 1733. Es beruht bereits auf dem Gedanken der allgemeinen Wehrpflicht im stehenden Heere. Jedes Regiment erhält einen Kanton angewiesen, in dem es sich ausschließlich zu rekrutieren hat, und innerhalb jedes Kantons ist jeder Wehrfähige auch wehrpflichtig. Davon gibt es anfangs nur zwei Befreiungstitel: Der Adel hat vermöge der Ablösung der Lehnskriegspflicht einen Rechtsanspruch auf Militärfreiheit, bildet aber tatsächlich das Offizierkorps des stehenden Heeres, und im merkantilistischen Interesse werden die Söhne der Kapitalisten von wenigstens 10000 Thlr. Vermögen befreit. Die rekrutierten Inländer bilden aber nur zwei Drittel des Heeres, das letzte Drittel ergänzt sich aus geworbenen Ausländern.

Damit ist erzielt, was man als das Charakteristische des Ancien régime betrachten kann, der **Ausgleich zwischen absoluter Staatsgewalt und ständischer Gesellschaft.** Das Ständetum ist verfassungsrechtlich in den Ruhestand versetzt, nur einige ständische Ausschüsse und Einrichtungen bestehen fort. Die Stände als Ortsobrigkeiten sind erhalten, aber eingefügt in den Bau des Beamtenstaates, der Magistratsmitglieder und Gutsherren nach der Dienst-

pragmatik als mittelbare Staatsbeamte behandelt. Die ständische Gliederung der Gesellschaft ist endlich voll erhalten, und die absolute Monarchie hat ihre eigenen Einrichtungen auf ihr aufgerichtet.

Die Bedeutung der **friderizianischen Zeit** und der ihr folgenden zwei Jahrzehnte liegt in der Betätigung nach außen und in der endlich gelungenen Justizreform. Verfassungs- und verwaltungsrechtlich hat sie der Hauptsache nach an dem **fest gehalten**, was Friedrich Wilhelm I zum Abschlusse gebracht.

Der **Staat ruht** allein auf dem **berufsmäßigen Beamten- und Offizierkorps**, das allmählich den Adel des Landes in sich aufgenommen hat. Und dieses adlige Element gewinnt immer mehr das Übergewicht in der herrschenden Klasse. Im Offizierkorps wird das rechtlich anerkannt. Beim Zivilbeamtentume, das in der Zeit des Kampfes gegen das Ständetum sich vorwiegend aus Bürgerlichen zusammensetzte, geht es soweit, daß Friedrich der Große nur einen einzigen bürgerlichen Minister ernannt hat. Alle anderen Bevölkerungsklassen, namentlich die unter der pflegenden Hand des Merkantilsystems aufstrebenden Mittelklassen stehen dem Staate fremd gegenüber. Den äußeren Ausdruck dieses Verhältnisses von Staat und Gesellschaft bildet das Heer, das infolge fortgesetzter Befreiungen aller wohlhabenden Klassen der Bevölkerung sich neben dem adligen Offizierkorps nur noch aus den untersten Schichten des eigenen und fremder Völker zusammensetzt.

Die **herrschende Klasse** in ihren Behörden wurde aber im Laufe der Zeit mehr und mehr **desorganisiert**. Die mustergültige Organisation Friedrich Wilhelms I paßte für einen Mittelstaat, nicht aber mehr für die norddeutsche Großmacht. Es war unmöglich, alle Angelegenheiten in den großen Kollegialbehörden zu erledigen. In dem Generaldirektorium werden daher die einzelnen Departements zu selbständigen Ministerien, sodaß das Plenum nur noch für die gemeinsamen Angelegenheiten zusammentritt und das Nebeneinander von Real- und Provinzialdepartements zu beständigen Reibungen führt. Besondere Behörden an Stelle des Generaldirektoriums wie die Provinzialministerien für Schlesien, später für Südpreußen und Franken oder für einzelne Gegenstände konnten die Sache nicht bessern. Eine ähnliche Zersetzung erfolgte

im Justizministerium. In den letzten zwanzig Jahren versuchte das Kabinett in sich die Einheit der obersten Verwaltung herzustellen, führte aber dadurch nur neue Reibungen mit den Ministerien herbei. Während ferner die Haupterwerbungen Friedrichs des Großen, Schlesien und Westpreußen, ein Menschenalter auseinanderlagen, wurden durch das unheimliche Wachstum des Staates, namentlich durch Polen, die ehemals bischöflichen Lande, der desorganisierten Büreaukratie unerfüllbare Aufgaben gestellt.

§ 4. Die Zeit der Reformen und der Revolution (—1848).

Die schwache soziale Grundlage und die Desorganisation der Verwaltung hatte die Katastrophe von 1806 und 1807 herbeigeführt. Um die Reform des Staates an Haupt und Gliedern durchzuführen, wurde **Stein** berufen, der, schon vorher als Minister des Generaldirektoriums tätig, seine Gedanken über die Reform in der Nassauer Denkschrift vom Juni 1807 niedergelegt hatte im Sinne einer Verwaltungsreform durch Heranziehung der Staatsangehörigen im persönlichen Dienste von Gemeinde und Staat und schließlich der Bildung einer Nationalrepräsentation. Es war das Programm umfassendster **Selbstverwaltung.**

Die erste Voraussetzung dafür war die **Beseitigung der ständischen Gliederung** der Gesellschaft. Einen Entwurf dafür, vom ostpreußischen Provinzialdepartement vorbereitet, fand Stein bei seiner Ankunft in Königsberg für die Lande östlich der Weichsel bereits vor. Sein Verdienst war es, daß die Maßregel sofort auf den ganzen Staat ausgedehnt wurde. Es ist das Edikt vom 9. Oktober 1807 über den erleichterten Gebrauch des Grundeigentums. Es enthält zweierlei, besondere Bestimmungen über den Grundbesitz und die Beseitigung der ständischen Gliederung der Gesellschaft. Auch der Adlige kann künftig Handel und Gewerbe betreiben, auch der nicht Adlige kann Rittergüter erwerben, die persönliche Unfreiheit des erbuntertänigen Bauernstandes hört auf.

Es folgt die **Städteordnung** vom 19. November 1808, durch die die aufstrebenden Mittelklassen wieder in den Dienst von Ge-

meinde und Staat gestellt werden. Freilich Gericht und Polizei nimmt der Staat wieder als unveräußerliche Hoheitsrechte für sich in Anspruch. Das Gericht wird rein staatlich, für die Polizei können besondere königliche Polizeidirektionen eingesetzt werden, sonst übt sie der Magistrat kraft Auftrags. Innerhalb des verbleibenden Gebietes der kommunalen Wohlfahrtspflege werden aber die Städte selbständig gestellt. Die von den Bürgern gewählten Stadtverordneten beschließen über die kommunalen Angelegenheiten, und der Magistrat, dessen Mitglieder als besoldete und unbesoldete Beamte von den Stadtverordneten gewählt werden, verwaltet unter äußerster Abschwächung der staatlichen Aufsicht.

Von Stein noch vorbereitet, aber erst nach seinem Rücktritte verkündet, schließt sich daran die Reform der Zentralverwaltung durch das Publikandum vom 16. und der Provinzialverwaltung durch die Verordnung vom 26. Dezember 1808.

Für die **Zentralverwaltung** war die Wahl zwischen der Leitung durch einen einzigen und dem Kollegialsysteme. Stein entschied sich für das letztere, das größere Unparteilichkeit der Verwaltung gewährleiste. Er kehrte zurück zu den ursprünglichen Gedanken der Reform von 1723. Ein kollegialer Staatsrat unter Vorsitz des Königs sollte die oberste Verwaltung führen und in ihm sollten fünf Fachministerien für Äußeres, Inneres, Krieg, Justiz und Finanzen die Beschlüsse des Plenums vorbereiten und ausführen. Doch der Staatsrat wurde vorläufig suspendiert, und die Reform nur für die Ministerien des Innern und der Finanzen, nach einigen Monaten auch für das Kriegsministerium durchgeführt. Indem man aber nur noch einen Minister des Äußern und für die Justiz den Großkanzler bestellte, hatte man tatsächlich das System der Fachminister als oberster Behörden, die sich diese Stellung schwerlich wieder zugunsten eines Staatsrates entziehen ließen. Oberpräsidenten sollten als Kommissare des Ministeriums größere Gebiete kontrollieren.

Für die **Provinzialverwaltung** erscheinen zunächst geeignetere Namen. Die Kriegs- und Domänenkammern verwandeln sich in Regierungen, deren Bezirke in Regierungsdepartements, die Obergerichte heißen, vorbehaltlich der Beibehaltung einiger geschichtlichen

Bezeichnungen, künftig Oberlandesgerichte. Zwischen beiden wird die Zuständigkeit derart abgegrenzt, daß die Attributivjustiz der Verwaltungsbehörden auf die Gerichte, die sog. Hoheitssachen dagegen auf die Regierungen übergehen. Auch für die Regierungen, die nunmehr die ganze Verwaltung in sich vereinigen, wird an dem Kollegialsysteme festgehalten. Doch dessen Schwerfälligkeit wird aufgewogen durch zwei einschneidende Maßregeln, die Dezentralisation, die Regierungen entscheiden grundsätzlich selbst und haben nur in gewissen Angelegenheiten an das Ministerium zu berichten, und die Abteilungsbildung, die Regierungen zerfallen in kleine bewegliche Deputationen für die einzelnen Verwaltungszweige, nur einzelne Angelegenheiten sind dem Plenum vorbehalten. Der Versuch, jeder Regierung im Sinne der Selbstverwaltung neun ständische Repräsentanten zuzuordnen, bewährte sich jedoch nicht, da man diese Vertreter von den Resten der der Reform feindlichen alten Stände hatte wählen lassen.

Als weitere Stadien der Reform blieben noch übrig die der **Selbstverwaltung des flachen Landes** in Gemeinde und Kreis und die Errichtung einer **Nationalrepräsentation.** Wenngleich Stein wegen eines unvorsichtigen Briefes, von Napoleon geächtet, den preußischen Staatsdienst hatte verlassen müssen, suchte doch das Ministerium Dohna-Altenstein die Reform ganz in seinem Sinne weiter zu führen. Das gelang nicht wegen der Beschränktheit des Steinschen Reformprogrammes. Eine Selbstverwaltung des flachen Landes war nur möglich mit einer nicht nur persönlich, sondern auch wirtschaftlich freien Bauernschaft. Die dingliche Seite des gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisses zu lösen, lag aber außerhalb des Steinschen Reformprogrammes. Auch die auf der ständischen Rechtsordnung aufgebaute dreigliederige Steuerverfassung bestand fort. Gegenüber den dringenden Kontributionsforderungen Frankreichs half man sich mit kleinlichen Mitteln wie Domänenveräußerungen auf Grund des Hausgesetzes vom 11. Dezember 1808. Denn auch eine Steuerreform war nicht im Programme. Als der Finanzminister v. Altenstein zur Befriedigung Frankreichs die Abtretung von Teilen Schlesiens vorschlug, trat der Systemwechsel ein.

So wurde im Juni 1810 **Hardenberg** leitender Minister. Seine Auffassung hatte er nach dem Tilsiter Frieden in der sog. Rigaer Denkschrift niedergelegt. Freiheit und Gleichheit, Durchführung der Errungenschaften der französischen Revolution im Wege friedlicher Reform erschien ihm als die Aufgabe. Damit wird das Steinsche Programm der Verwaltungsreform ersetzt durch das der **Sozial- und Finanzreform.**

Die **Verwaltung** wird nunmehr Mittel zu einem anderen Zwecke, zur Durchführung der großen wirtschaftlichen Reformen. Als Ideal erscheint nicht mehr die Steinsche Selbstverwaltung, sondern der französische Bureaukratismus, der jedem Fingerdrucke von oben gehorcht. In diesem Sinne wird zunächst die Zentralverwaltung umgestaltet durch die Verordnung von 27. Oktober 1810. Die Einheit wird nunmehr gegeben in dem allmächtigen Staatskanzler, dessen Amt Hardenberg in Anspruch nimmt, gleichzeitig die für die Reform wichtigsten Ministerien des Innern und der Finanzen selbst bekleidend. Ein Staatsrat wird freilich auch jetzt in Aussicht genommen, doch nur als beratende Behörde und auch in dieser Stellung vorläufig suspendiert, so daß die Reformgesetze nur aus dem Bureau des Staatskanzlers hervorgingen. Versuche, die Regierungen in Präfekturen zu verwandeln und die Selbstverwaltung der Städte einzuschränken, kamen nicht zum Abschlusse. Für das flache Land verwandelte das Gendarmerieedikt vom 30. Juli 1812 die Kreise in Unterpräfekturen, wurde aber in diesem Teile bald suspendiert und gab der Verwaltung in einer militärisch organisierten Gendarmerie eine zuverlässige Exekutive.

Die wichtigste Aufgabe war die **Steuerreform,** für die das Finanzedikt vom 27. Oktober 1810 einen allgemeinen Plan im Sinne voller Gleichheit der Besteuerung aufstellte. Allerdings mußte man die Reform der Grundsteuer mangels eines Katasters noch verschieben. Aber die anderen neuen Steuern erschienen möglich. Das Edikt vom 28. Oktober 1810 führt an Stelle der bisher bloß städtischen Akzise allgemein Konsumtions- und Luxussteuern ein, das Edikt vom 2. November 1810 eine Gewerbesteuer nach französisch-westfälischem Vorbilde mit voller Gewerbefreiheit. Das Stempeledikt vom 20. November 1810 schließt sich an.

Die neuen Steuergesetze erregten einen Sturm der Entrüstung, zumal sie, vom grünen Tische aus bearbeitet, den volkswirtschaftlichen Verhältnissen nicht Rechnung trugen. Die Feudalen übernahmen die Führung der erregten öffentlichen Meinung. Um seine Gegner zu trennen und die öffentliche Meinung wieder zu gewinnen, berief Hardenberg als sog. **Nationalrepräsentation** 1811 eine Notabelnversammlung von 54 Mitgliedern, durch deren Beratungen das Vertrauensverhältnis zur Regierung wiederhergestellt wurde.

Auf Grund der Beratungen wurde die **Steuergesetzgebung** einer **Revision** unterzogen, insbesondere von den Konsumtions- und Luxussteuern die Schlacht- und Mahlsteuer auf die größeren Städte beschränkt, während für die kleineren Städte und das flache Land eine **Kopfsteuer** an Stelle trat.

Das Regulierungsedikt vom 14. September 1811 bahnte unter Begründung der Generalkommissionen die **Lösung des gutsherrlich-bäuerlichen Bandes** auch nach der dinglichen Seite an. Auf Antrag eines Teiles sollten die erblichen Bauern gegen Abtretung eines Drittels, die nicht erblichen gegen Abtretung der Hälfte ihrer bäuerlichen Stelle völlig freies Eigen ohne Lasten und Dienste erhalten.

Die weitere Reform wurde durch den Krieg unterbrochen.

Nach Wiederherstellung des Staates spielte die **Verfassungsfrage** die erste Rolle. Sowohl die Steinsche wie die Hardenbergsche Reform hatten die **Krönung** der Reform in der Bildung einer Nationalrepräsentation gesehen, die auch seit 1810 wiederholt öffentlich verheißen war. Erst die demagogische Bewegung und der Einfluß der Ostmächte machten den König stutzig. Dieser Lage bemächtigte sich der Einfluß der Feudalen und eine romantische Richtung des Staatsrechts. Im Gegensatze zu dem revolutionären Repräsentativsysteme wollte man Stände im älteren deutschen Sinne und sah deren Wesen in der Bildung nach Grundbesitzklassen unter unverhältnismäßiger Bevorzugung des geschichtlichen Großgrundbesitzes. So entstand die **neuständische Gesetzgebung** der zwanziger Jahre mit Bildung ständischer Vertretungen in Kreis und Provinz. Doch verstand es die herrschende Bureaukratie, die Befugnisse dieser

Stände auf ein sehr bescheidenes Maß zu beschränken. Erst als man den Versuch machte, im Jahre 1847 auf diesen unhaltbaren Grundlagen im Vereinigten Landtage eine Landesvertretung zu begründen, erwies sich die Undurchführbarkeit des ganzen Systems.

Für den ganz neu zusammengesetzten Staat war es ein Glück, daß er vorläufig mit konstitutionellen Versuchen verschont blieb, da diese die einzelnen Teile in zentrifugaler Richtung auseinandergetrieben hätten. So hatte das **preußische Beamtentum** in dieser seiner **zweiten Blüteperiode** Zeit, die einzelnen Teile innerlich miteinander zu verschmelzen und mit einheitlicher Staatsgesinnung zu erfüllen.

Zunächst wird eine **einheitliche Verwaltungsorganisation** hergestellt. An oberster Stelle wurde der Staatsrat, gewissermaßen das Parlament des absoluten Beamtenstaates, 1817 wirklich ins Leben gerufen, und das Staatskanzleramt erlosch mit dem Tode Hardenbergs (1822), so daß nur ein kollegiales Staatsministerium übrig blieb. Im Jahre 1815 wurde das ganze Staatsgebiet gleichmäßig eingeteilt in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise mit gleicher Behördenorganisation in Oberpräsidenten, Regierungen und Landräte, die durch Kreis- und Provinzialstände nur wenig behindert wurden. Nur in den Gemeinden war die soziale und wirtschaftliche Verschiedenheit der einzelnen Landesteile noch nicht zu überbrücken. Die Städte, mit Ausnahme derjenigen von Neuvorpommern und Rügen und der Rheinprovinz, hatten eine lebensfähige Selbstverwaltung in der Städteordnung von 1808, neben die die revidierte von 1831 trat. Die Verwaltung des flachen Landes im Osten war patrimonial. Im Westen herrschte der französische Bureaukratismus, der durch die westfälische Landgemeindeordnung von 1841 und die rheinische Gemeindeordnung von 1845 in die preußische Gesetzgebung übernommen wurde.

Bedeutungsvoller noch war die Herstellung einer materiellen Einheit der Verwaltung auf den verschiedensten Gebieten.

Auf dem Gebiete der Finanzen war die große **Finanzreform von 1818—1822** von grundlegender Bedeutung für Menschenalter. In drei direkten Steuern, der Grundsteuer, deren einheitliche Durchführung vorläufig noch aufgeschoben wurde und erst

1861 erfolgte, der Klassen- und der Gewerbesteuer, und vier indirekten, den Zöllen, den Verbrauchsabgaben, der Stempelsteuer und der nur in den größeren Städten an Stelle der Klassensteuer zur Hebung gelangenden Schlacht- und Mahlsteuer war die einheitliche Steuerverfassung des preußischen Staates enthalten. An das Zollgesetz von 1818 knüpft auch eine der für die gesamte deutsche Entwicklung bedeutungsvollsten Taten des preußischen Beamtentums, die Begründung des deutschen Zollvereins, an.

Durch die gleichmäßige Gestaltung des **Heerwesens** nach den Befreiungskriegen auf der Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht, durch die **Agrargesetzgebung** mit Lösung des gutsherrlich-bäuerlichen Bandes in der einheitlichen Regelung der Staatsangehörigkeit, des Niederlassungsrechts und der Armenpflege in der **Gesetzgebung von 1842** und in der allgemeinen **Gewerbeordnung von 1845** vollzog sich die weitere Verschmelzung der einzelnen Landesteile.

§ 5. Die konstitutionelle Monarchie und die neueste Verwaltungsreform.

Der **Übergang zum konstitutionellen Systeme** veränderte vorläufig nur die Spitze des Staatsgebäudes, während der Unterbau der bisherigen Verwaltung unverändert übernommen wurde. Die Verwaltung war im wesentlichen bureaukratisch, nur in den Städten der meisten Landesteile bestand eine lebensfähige Selbstverwaltung, daneben die patrimoniale Verwaltung des flachen Landes im Osten und die neuständische Gesetzgebung in Kreis und Provinz.

In der ersten **liberalen Phase** nach Erlaß der Verfassungsurkunde suchte man die **Verwaltung** den neuen Grundsätzen **der Verfassung anzubequemen.** Drei ineinander greifende Gesetze, eine Gemeindeordnung, eine Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung und ein Polizeiverwaltungsgesetz, sämtlich vom 11. März 1850, beseitigten Gutsobrigkeit und neuständische Gesetzgebung und führten das Repräsentativsystem in allen Stufen durch. Die Weiterführung der Agrargesetzgebung, besonders in dem Ablösungsgesetze vom 2. März 1850 ging damit Hand in Hand. Die endgültige Lösung der Grundsteuerfrage wurde wenigstens vorbereitet.

Doch die 1851 einsetzende **Reaktionszeit** schlug andere Bahnen ein. Die Gesetzgebung vom 11. März 1850 wurde suspendiert, zumal sich die Gemeindeordnung teilweise als undurchführbar erwiesen hatte; damit traten Gutsobrigkeit und neuständische Gesetzgebung wieder in Kraft. Die Gemeindegesetzgebung erhielt teils durch umfassende Ordnungen, teils durch ergänzende Gesetze in den Jahren 1853 und 1856 eine partikular verschiedene Gestaltung. So bot denn das öffentliche Recht den Anblick eines in seinen einzelnen Teilen höchst disharmonischen Baues.

Erst mit der nach dem Regierungswechsel beginnenden **neuen Ära** schien ein Umschwung zu kommen. Die Gesetzgebung von 1861 brachte die endgültige Lösung der Grundsteuerfrage und einen erweiterten Rechtsschutz auf verschiedenen Gebieten des Verwaltungsrechts. Doch der bald ausbrechende **Verfassungskonflikt** über die Armeeorganisation legte auf Jahre hinaus die Gesetzgebung vollständig lahm.

Das Ergebnis des Jahres 1866 war die **Vergrößerung des preußischen Staates** um drei neue Provinzen und die **Begründung des Bundesstaates.**

In den **neuen Provinzen** wurden zunächst durch eine Übergangsgesetzgebung, die in Schleswig-Holstein am tiefsten ging, in Hannover die größte Zurückhaltung beobachtete, die Verwaltungseinrichtungen denen der älteren Landesteile angenähert.

Der neue **Bundesstaat** nahm im Gegensatze zu der bloß vertragsmäßigen Verbindung der deutschen Staaten im deutschen Bunde eine eigene Staatsgewalt mit entsprechenden Hoheitsrechten für sich in Anspruch. Für den Einzelstaat machte sich die Einwirkung des Bundesstaates weniger auf dem Gebiete der Verfassung als auf dem der Verwaltung geltend. Freilich war es meist nur die Gesetzgebung, die der Bundesstaat für sich in Anspruch nahm, während er ihre Durchführung dem Einzelstaate überließ. Bundesstaat wie Einzelstaat bilden hier, jeder für sich betrachtet, nur einen Torso und machen erst in ihrer Verbindung die volle Staatsgewalt aus.

Erst nach dem Kriege von 1870/71 wurde die seit Jahrzehnten schwebende **Verwaltungsreform** wieder in Angriff genommen.

Den Anfang machte die Kreisordnung von 1872 für die östlichen Provinzen (ohne Posen), wodurch, unter Beseitigung der Gutsobrigkeit und der neuständischen Gesetzgebung, die Kreise im Sinne der Selbstverwaltung reorganisiert wurden. Für die gleichen Provinzen erfolgt der weitere Ausbau durch die Provinzialordnung, das Dotationsgesetz und das Verwaltungsgerichtsgesetz von 1875 und das Zuständigkeitsgesetz von 1876. Das Organisationsgesetz von 1880 bringt endlich die allgemeine Landesverwaltung mit der neuen Kommunalverfassung von Kreis und Provinz in Einklang. Für die Hohenzollernschen Lande waren 1873 in einer Amts- und Landesordnung die Grundsätze der Selbstverwaltung durchgeführt worden.

Ehe man nun die Verwaltungsreform auf die neuen und westlichen Provinzen ausdehnte, erschien es wünschenswert, sie auf Grund der gesammelten Erfahrungen einer **Revision** zu unterziehen. So erging 1881 eine Novelle zur Kreisordnung und zur Provinzialordnung und 1883 ein Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung, das das Organisationsgesetz und den größten Teil des Verwaltungsgerichtsgesetzes ersetzte, und ein neues Zuständigkeitsgesetz.

Nunmehr konnte man an die **Ausdehnung der Reform** denken. Diese erfolgte durch besondere provinzielle Kreisordnungen, die sich hauptsächlich durch die Bestimmungen über Handhabung der ländlichen Ortspolizei unterschieden, und Einführungsgesetze zur Provinzialordnung, wobei man in Hessen-Nassau eine kommunale Doppelbildung in Bezirk und Provinz schuf. Gleichzeitig wurden dann Landesverwaltungsgesetz, Zuständigkeitsgesetz und die Reste des Verwaltungsgerichtsgesetzes eingeführt. In dieser Weise nahm man jedes Jahr eine Provinz in Angriff, 1884 Hannover, 1885 Hessen-Nassau, 1886 Westfalen, 1887 die Rheinprovinz und 1888 Schleswig-Holstein. Nur in Posen trug man Bedenken, die neuständische Gesetzgebung zu beseitigen, da damit eine Schwächung des deutschen Elementes verbunden gewesen wäre. Ein Gesetz von 1889 führte daher unter Aufrechthaltung der bisherigen Vertretungen die Grundsätze der Verwaltungsreform hier durch.

Ergänzend kam hierzu eine neue **Gemeindegesetzgebung**, soweit

dieses Gebiet bisher vernachlässigt war, so eine Landgemeindeordnung für die östlichen Provinzen von 1891, die im folgenden Jahre auch auf Schleswig-Holstein ausgedehnt wurde. Die Provinz Hessen-Nassau mit Ausnahme der Stadt Frankfurt a. M. erhielt an Stelle des zersplitterten Gemeinderechts der einzelnen Landesteile 1897 eine Städteordnung und eine Landgemeindeordnung, Hohenzollern 1900 eine Gemeindeordnung.

Die Miquelsche **Steuerreform** von 1891/93 stellte endlich das Steuerwesen des preußischen Staates auf neue Grundlagen. Im Jahre 1891 erging ein neues Einkommensteuergesetz auf der Grundlage der Deklarationspflicht, der Entlastung der unteren, der stärkeren Heranziehung der höheren Stufen und ein Gewerbesteuergesetz. Die Gesetzgebung von 1893 überließ die sog. Real- oder Ertragsteuern, Grund- und Gebäude- und Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe, den Gemeinden und führte dafür als Staatssteuer die Ergänzungs- oder Vermögensteuer ein.

Abteilung I. Allgemeine Lehren.

---

§ 6. Begriff des Verwaltungsrechts.

Auf vernichteten Rechten der ständischen Ordnung hatte die **absolute Monarchie** ihren Staatsbau aufgeführt. Das ganze öffentliche Recht hatte sich aufgelöst in das Hausrecht der regierenden Familie und eine Verwaltungsordnung, die zuerst versuchsweise in Reglements und Instruktionen sich bildete und allmählich eine festere Gestalt annahm. Eine eigentliche Rechtsordnung auf dem Gebiete der Verwaltung bestand aber doch nur vereinzelt, so im Fiskalrechte und im Schutze des wohlerworbenen Rechts. Doch schon das preußische Allgemeine Landrecht von 1794 kodifizierte erhebliche Teile des Verwaltungsrechts. Im übrigen richtete sich die **Verwaltung** nicht nach Rechtsgrundsätzen, sondern **nach Zweckmäßigkeiten und Rücksichten.** Die wissenschaftlichen Grundsätze der Verwaltung waren niedergelegt in der Polizei- und Kameralwissenschaft, die jedoch nicht juristische, sondern nationalökonomische Fächer waren.

Die **konstitutionelle Bewegung** richtete sich nur auf den glänzenden Oberbau des **Parlamentarismus.** Das englische Verfassungsrecht wurde auf dem Umwege über Frankreich, zum Teil im Anschlusse an altständische Einrichtungen rezipiert, und dieser Oberbau unvermittelt aufgesetzt auf die aus der absoluten Monarchie überkommene Verwaltung. Auch einen Schutz des einzelnen gegenüber der Verwaltung suchte man in verfassungsrechtlicher Form, wenn auch höchst notdürftig herzustellen durch die Grundrechte.

Sehr bald nach der Rezeption des konstitutionellen Staatsrechts fand man sich aber allgemein enttäuscht, da die absolu-

tistische Verwaltung sich jedem Mißbrauche des Parteiregiments darbot. Da entstanden um die Mitte des 19. Jahrhunderts die umfassenden Schriften von L. Stein und Gneist, die auf die **Bedeutung der Verwaltung** und ihrer rechtlichen Ordnung hinwiesen. Gneist zeigte namentlich an dem Beispiele des englischen Verwaltungsrechts, daß der Fehler in der Rezeption englischen Staatsrechts in der Unvollkommenheit der Rezeption gelegen habe, da die englische Verfassung auf der Grundlage des Selfgovernment erwachsen sei. Es entstand die Forderung des Rechtsstaates, daß die Verwaltung nur auf Grund eines Gesetzes in den Kreis des einzelnen eingreifen dürfe, und das Verlangen nach einem ausreichenden Rechtsschutze auch gegenüber der Verwaltung.

Die Gesetzgebung, namentlich die neueste Verwaltungsreform in Preußen, hat diesen Forderungen in ausgiebiger Weise Rechnung getragen. Hand in Hand damit ging die Entwicklung des Verwaltungsrechts, besonders getragen durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichtes, aus einem unbeachteten Teile des Staatsrechts zu einer eigenen juristischen Disziplin. Damit erhebt sich die Frage: **Was ist das Verwaltungsrecht?**

Anfangs unterschied man überhaupt nicht zwischen dem eigentlichen Staatsrechte oder Verfassungsrechte und der Verwaltung. Als Regierungs- oder Verwaltungsrecht bezeichnete man die Richtung der Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung oder Rechtsprechung war. Darunter fiel also unterschiedslos **alle nicht gesetzgeberische Tätigkeit** des Monarchen und **alle nicht rechtsprechende** der Behörden.

Aber auch nachdem die Verwaltung und ihre rechtliche Ordnung immer größere Bedeutung erlangt hatten, sprach man von beachtenswerter Seite, so v. Gerber und Laband, dem Verwaltungsrechte die Existenzberechtigung als eines eigenen juristischen Faches ab. Das **Verwaltungsrecht** sollte nichts anderes sein als eine **Mischung** von Einrichtungen des Staats-, Straf-, Privat- und Prozeßrechts.

Eine dritte Richtung erkennt das **Verwaltungsrecht** als das an, was es wirklich ist und geworden ist, als eine **besondere Rechtsdisziplin**, die allerdings in besonders enger Verwandtschaft mit dem Staatsrechte steht. Es fragt sich nur, welches diese Beziehung ist. Die herrschende Lehre nahm dabei im allgemeinen im Anschlusse an die

französische Unterscheidung von Gouvernement und Administration an, daß die Regierung als Teil des Staatsrechts es mit den allgemeinen Grundsätzen, die Verwaltung mit deren Durchführung im einzelnen zu tun habe. Damit befand sich im wesentlichen die philosophische Begründung des Hegelianers L. Stein im Einklange, der die Gesetzgebung als Wille, die Regierung als Tat an sich, die Verwaltung als konkrete Tat bezeichnete. Mit den Begriffen des Allgemeinen und Besonderen ist freilich eine feste Scheidelinie nicht zu gewinnen.

Die **Grenze zwischen** dem **Staatsrechte** und dem **Verwaltungsrechte** liegt vielmehr in dem **eigenen Rechte** und dessen **Ausübung durch andere.** Das Staatsrecht hat es zu tun mit den Rechtsnormen, die für die Faktoren und Funktionen des Staates maßgebend sind, das Verwaltungsrecht mit denen, wonach der Staat seine Rechte durch seine Behörden ausüben läßt. Das Verwaltungsrecht ist also der Inbegriff der Normen, welche die Behördentätigkeit — im Gegensatze zu der Tätigkeit der verfassungsmäßigen Organe — regeln. Hierin liegt auch die Grenze zwischen der Regierung als einer verfassungsrechtlichen Funktion und der Verwaltung. Freilich haben sich geschichtlich einzelne Rechtsmassen, die ganz oder vorwiegend Regelung der Behördentätigkeit sind, zu selbständigen Rechtsdisziplinen entwickelt. Hierher gehört das Strafrecht und Prozeßrecht (Zivil- und Strafprozeß). Andere Fächer, wie Arbeiterversicherungsrecht, werden sich vielleicht noch zu selbstständigen Rechtsdisziplinen herausbilden. **Verwaltungsrecht** ist demnach **Inbegriff der Normen,** welche die **Behördentätigkeit** regeln, mit dem Vorbehalte, daß es sich nicht um geschichtlich selbständig entwickelte Rechtsdisziplinen handelt.

§ 7. Reichsverwaltung und Landesverwaltung.

Der Gedanke der älteren Bundesstaatstheorie, die sich am amerikanischen Vorbilde entwickelt hatte und noch die Paulskirche beherrschte, die Staatsgewalt des Gesamtstaates und des Einzelstaates sollten sich in selbständigen Kreisen neben einander bewegen, hat in dem modernen deutschen Bundesstaate keine Verwirklichung erfahren. Es ist keine Rede davon, daß der Bundes-

staat, wo er die Gesetze erläßt, sie auch selbst durchführt. Sehr weit reicht das Gebiet der Reichs**gesetzgebung**. Doch die **Verwaltung** des Reiches ist meist nur eine zentrale und geht nur selten weiter nach unten herab. Die Durchführung in Ausführungsgesetzen, Verordnungen und im alltäglichen Getriebe der Verwaltung bleibt meist den Einzelstaaten überlassen. Nur in der wechselseitigen Ergänzung und Durchdringung der beiden Staatsgewalten verkörpert sich für den Deutschen die Tätigkeit des Staates schlechthin. Doch das Verhältnis der beiden Staatsgewalten ist sehr verschieden auf den einzelnen Gebieten der Verwaltung.

Auf dem Gebiete des **Auswärtigen** hat nach Art. 11 RV. das Reich die volle völkerrechtliche Persönlichkeit, ohne daß diese, wie es die Reichsverfassung von 1849 wollte, den Einzelstaaten entzogen wäre. Zwischen beiden findet ein Wettbewerb statt hinsichtlich der völkerrechtlichen Vertretung und der völkerrechtlichen Rechtsakte. Die Vertretung ist gesandtschaftlich oder konsular. Das Reich hat das aktive und passive Gesandtschaftsrecht, aber auch das der Einzelstaaten besteht rechtlich ungemindert fort, ist aber im Absterben begriffen. Preußen macht von seinem Gesandtschaftsrechte nur noch Gebrauch gegenüber den andern deutschen Staaten und dem Vatikan. Konsuln in das Ausland senden kann nur das Reich, fremden Konsuln das Exequatur erteilen das Reich wie für sein Gebiet der Einzelstaat. Konsuln eines deutschen Staates im Gebiete des anderen sind möglich, aber angesichts des gemeinsamen Indigenats nach Art. 3 RV. ohne praktische Bedeutung. Von völkerrechtlichen Rechtsakten sind einige dem Reiche ausschließlich vorbehalten: Kriegserklärung, Friedensschluß und die Eingehung politischer Allianzen, weil das Reich allein über die bewaffnete Macht zu kriegerischen Zwecken verfügen kann, Zoll- und Handelsverträge wegen des einheitlichen Zollgebietes und Post- und Telegraphenverträge nach Art. 52 RV. vorbehaltlich des bayrisch-württembergischen Sonderrechts. Im übrigen kann das Reich, soweit seine Zuständigkeit reicht, auch Verträge schließen. Doch soweit es dies nicht tut, bleibt die Befugnis den Einzelstaaten. Endlich außerhalb der Reichszuständigkeiten haben allein die Einzelstaaten das Vertragsrecht.

Auf dem Gebiete des **Kriegsheeres** und der **Kriegsmarine** gestaltet sich das Verhältnis sehr verschieden, weil man beim Landheere mit den berechtigten Empfindungen der deutschen Einzelstaaten und ihrer Dynastien rechnen mußte, eine Kriegsmarine aber nur Preußen besaß, das sie ohne weiteres auf das Reich übergehen ließ. Deshalb beim Landheere Fortbestehen der Kontingentsherrlichkeit und ein höchst verkünsteltes Zusammenwirken der beiden Gewalten, verschieden für die einzelnen Staaten, die Kriegsmarine so einheitlich wie die eines Einheitsstaates.

Auf dem Gebiete der **Justiz** nimmt das Reich für sich in Anspruch als Gegenstand der Gesetzgebung das Privat-, Straf- und Prozeßrecht und hat von dieser Befugnis in entsprechenden Kodifikationen Gebrauch gemacht, so daß für den Einzelstaat innerhalb des umspannenden Reichsrechts nur Enklaven des Landesprivatrechts und des Landesstrafrechts übrig bleiben. Doch die Rechtsanwendung durch die Rechtsprechung ist den Einzelstaaten und ihren Gerichten verblieben. Nur die oberste Rechtsprechung mußte im Interesse der Wahrung der Rechtseinheit das Reich für sich in Anspruch nehmen, so schon 1869 auf dem Gebiete des Handels- und Wechselrechts für das Bundes- bzw. Reichsoberhandelsgericht, seit 1879 allgemein für das Reichsgericht.

Auf dem Gebiete der **inneren Verwaltung** nimmt mannigfach, wie besonders ein Blick auf Art. 4 RV. zeigt, das Reich das Recht der Gesetzgebung für sich in Anspruch und hat von dieser Zuständigkeit zum größten Teile auch schon Gebrauch gemacht. Nur soweit das nicht geschehen, wie z. B. beim Vereins- und Versammlungsrechte bleibt das Landesrecht vorläufig unberührt. Doch die Durchführung der Reichsgesetze bleibt im allgemeinen der einzelstaatlichen Verwaltung überlassen. Nur wo es sich um Rechtsanwendung im Wege der Rechtsprechung handelt, muß das Reich im Interesse der Rechtseinheit die oberste Rechtsprechung haben, so im Bundesamte für das Heimatwesen und im Reichsversicherungsamte. Weitgehende Aufsichtsbefugnisse beansprucht das Reich im Eisenbahnwesen, wofür es im Reichseisenbahnamte eine eigene Behörde hat. Nur Post und Telegraphie werden als einheitliche

Verkehrsanstalten des Reiches mit Ausnahme von Bayern und Württemberg auch durch das Reich verwaltet, unbeschadet des Rechtes des Einzelstaates, gewisse Beamtenkategorien zu ernennen.

Auf dem Gebiete der **Finanzen** hat jede der beiden Staatsgewalten bestimmte Einnahmequellen für sich. Von den privatwirtschaftlichen Einnahmen sind die Domänen und Forsten wie die meisten Gewerbebetriebe den Einzelstaaten verblieben. Das Reich hat an Grundbesitz nur Verwaltungsvermögen, von Gewerbebetrieben die Post und Telegraphie mit Ausnahme von Bayern und Württemberg, die Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen und Luxemburg und die Reichsdruckerei. Steuern jeder Art zu erheben, ist das Reich verfassungsmäßig befugt. In taktvoller Zurückhaltung hat es sich aber bisher auf indirekte Steuern beschränkt, Zölle, Verbrauchsabgaben und gewisse Stempel. Die direkten Steuern und die übrigen Stempel überläßt es den Einzelstaaten. Durch die Matrikularbeiträge und die Überweisungen werden jedoch Finanzwirtschaft des Reiches und des Einzelstaates auf das engste mit einander verkoppelt. Unter eigener Verwaltung des Reiches stehen nur seine privatwirtschaftlichen Einnahmen. Seine indirekten Steuern werden vom Einzelstaate verwaltet, der die Nettoeinnahmen an das Reich abführt, jedoch unter Aufsicht von kaiserlichen Beamten und unter Beschlußfassung des Bundesrates über etwa vorhandene Mängel.

Auf dem Gebiete von **Kirche** und **Schule** hat das Reich überhaupt keinerlei Zuständigkeit. Wenn es hier eingreift, wie z. B. beim Erlasse des Jesuitengesetzes, so konnte das nur auf Grund anderweit vorhandener Zuständigkeit, z. B. über Freizügigkeit und Vereinswesen, geschehen. Eine gewisse Aufsicht über das höhere Schulwesen rechtfertigt sich vom Standpunkte des militärischen Berechtigungswesens.

§ 8. Die Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.

1. **Das vom Staate gesetzte Recht.** Für das deutsche, besonders preußische Staatsrecht ist es eine Streitfrage, ob alle Rechtssätze von Staatswegen der Gesetzgebung vorbehalten sind

und nur in Gesetzesform oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung ergehen können, oder ob das nur von bestimmten Rechtssätzen gilt, so daß es daneben Rechtsverordnungen ohne gesetzliche Grundlage gibt. Die Streitfrage selbst ist als staatsrechtlich hier nicht zu entscheiden, sondern nur das Ergebnis festzustellen.

Im **Einzelstaate** spricht die Vermutung für das freie monarchische Recht. Nur was Verfassungsurkunde und besondere Gesetze der Gesetzgebung überweisen, gehört ihr zu. Das ist keineswegs die Rechtssatzung schlechthin. Es gibt also noch **freie Rechtsverordnungen** des Herrschers. Der **Bundesstaat** ist dagegen entstanden mit seiner Verfassungsurkunde und durch diese, also ein Gesetz. Alle Betätigung der verfassungsmäßigen Organe muß auf ein Gesetz zurückgehen, und das Reich macht von seiner Zuständigkeit im einzelnen Gebrauch, indem es entsprechende Gesetze erläßt. Hier gibt es also nur eine Betätigung auf Grund des Gesetzes, und **alle Rechtssatzung** kann nur in **Gesetzesform** oder auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erfolgen.

Während die Frage nach dem Rechtsbestande eines **selbständigen Verordnungsrechts** für die anderen Rechtsgebiete im allgemeinen gleichgültig ist, wird sie von besonderer Bedeutung für das **Verwaltungsrecht.** Denn Staatsrecht, Privat-, Straf- und Prozeßrecht sind zweifellos ausdrücklich der Gesetzgebung vorbehalten. Von dem Verwaltungsrechte gilt das nicht. Nach Landesstaatsrecht werden durch Verfassungsurkunde wie durch besondere Gesetze nur einzelne Gegenstände, allerdings der Tendenz des Rechtsstaates entsprechend in immer steigendem Maße und jetzt schon der größte Teil der Verwaltungsrechtsnormen für die Gesetzgebung in Anspruch genommen. Immerhin bleiben weite Gebiete, z. B. des Unterrichtswesens, der Regelung im Wege landesherrlicher Verordnung und kraft landesherrlicher Delegation im Wege der Verordnung der Behörden. Eine grundsätzliche Abgrenzung des Gebietes der Gesetzgebung von dem der Verordnung ist unmöglich. Ob das eine oder das andere der Fall ist, hängt vielfach von zufälligen Umständen ab, so ist z. B. wegen Aufnahme des Gegenstandes in die Allgemeine Gerichtsordnung von 1793/95 in Preußen die Regelung der Vorbildung der Richter und Ver-

waltungsbeamten Sache der Gesetzgebung, die der Gymnasiallehrer und Baubeflissenen Sache der Verordnung.

2. Das **Gewohnheitsrecht.** Die Erfordernisse des Gewohnheitsrechts sind die allgemein bekannten, wie sie durch die Arbeit der historischen Schule in mustergültiger und allgemein anerkannter Weise festgestellt sind.

Es ist erforderlich eine längere Übung, ein **Herkommen,** für das eine bestimmte Zeitdauer, etwa, wie man früher vielfach behauptete, im Anschlusse an die Verjährungsfristen nicht vorgeschrieben ist. Das Herkommen ist aber mehr als eine bloße Sitte, es muß beruhen auf der Überzeugung, damit einem Rechtszwange zu gehorchen **(opinio necessitatis).** Das Gewohnheitsrecht bedarf allerdings wie alles Recht des schützenden Daches des Staates, der es durchführt. Doch es beruht nicht auf einer stillschweigenden Zulassung des Staates, leitet den Rechtsgrund seiner Geltung nicht aus einer stillschweigenden Zulassung der Staatsgewalt ab. Vielmehr geht es hervor aus der Volksüberzeugung. Das Volk ist aber, was die historische Schule übersah, keine einheitliche Masse, sondern zerklüftet in soziale Klassen. Da alles Recht Machtausdruck ist, sind es die sozial mächtigen Klassen, die das Gewohnheitsrecht ausbilden. Das Gewohnheitsrecht ist daher soziales Machtrecht und deshalb regelmäßig ungerechter als das Gesetzesrecht.

Von jeher bestritten ist die **derogatorische Kraft** des Gewohnheitsrechts. Das ALR. Einl. §§ 3, 4, Publ.-Pat. Nr. VII spricht künftig entstehendem Gewohnheitsrechte die derogatorische Kraft ausdrücklich ab. Diese für das Privat-, Straf- und Prozeßrecht durch die Wirksamkeit der Reichsgesetzgebung außer Kraft gesetzte Bestimmung hat für das Verwaltungsrecht noch heute formelle Geltung. Doch sie ist ohne praktische Bedeutung, da das Verbot künftigen Entstehens einer Tatsache über die Macht des Gesetzgebers hinausgeht. So erkennt die Begründung einer Wegeordnung von 1875 ausdrücklich an, daß trotz des landrechtlichen Verbotes derogatorisches Gewohnheitsrecht entstanden war.

Das Rechtsbewußtsein der modernen Völker mit ihrer machtvollen Staatsgewalt kommt vorwiegend in der Gesetzgebung zum Ausdrucke. Für die ausschließliche Herrschaft des Gewohnheits-

rechts bleiben nur die Gebiete, welche die Gesetzgebung vernachlässigt. Doch das Gesetzesrecht herrscht innerhalb seiner Sphäre nicht ausschließlich. Überall rankt sich das Gewohnheitsrecht herum, indem es das **Gesetzesrecht fortbildet** und seiner Anwendung eine bestimmte Richtung anweist.

3. Die **Rechtswissenschaft** bildet keine neue Rechtsquelle. Sie entwickelt nur die in anderen Rechtsquellen verborgen liegenden Gedanken. Von besonderer Bedeutung war in dieser Hinsicht für Preußen in der Zeit der Neubildung seines Verwaltungsrechts die geradezu rechtsschöpferische Tätigkeit des Oberverwaltungsgerichtes.

§ 9. Die Verwaltungshandlungen.

Verwaltungshandlungen sind alle rechtlich bedeutsamen **Handlungen der Behörden**, wodurch diese die Staatsaufgaben im einzelnen verwirklichen. Als solche Verwaltungshandlungen kommen drei in Betracht, der Erlaß von Rechtsnormen, der Erlaß von tatsächlichen Anordnungen (Verfügungen) und der Abschluß von Verträgen.

1. **Rechtsnormen** sind abstrakt-hypothetische Anordnungen, wodurch an einen abstrakt vorausgesetzten Tatbestand, so oft dieser sich im Leben verwirklicht, von der Staatsgewalt zu verwirklichende Rechtsfolgen angeknüpft werden. Eine solche Rechtsnorm kann, was die Regel sein wird, allgemein ergehen. Sie ist aber auch denkbar für einen einzelnen Fall. Es muß sogar Rechtsnormen der letzteren Art geben, da jede Aufhebung einer Rechtsnorm wieder eine Rechtsnorm ist, und diese Aufhebung auch für den einzelnen Fall erfolgen kann.

Die meisten Rechtsnormen ergehen in der Form des Gesetzes. Als Regierungsakte eines verfassungsmäßigen Faktors der Staatsgewalt sind sie denkbar, sei es auf dem von der Gesetzgebung nicht in Anspruch genommenen Gebiete der freien Regierung, sei es auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung.

Als Verwaltungshandlungen können Rechtsnormen nie als freie Akte, sondern nur auf einer schon vorhandenen rechtlichen Grundlage, auf Grund einer, wenn auch noch so allgemein ge-

haltenen **Ermächtigung** ergehen. Denn jede Behörde kann nur handeln innerhalb ihrer Zuständigkeit, die entweder durch Gesetz oder durch Regierungsverordnung feststeht. Darauf stützt sich auch die Befugnis gewisser Behörden, ihre Aufgaben durch den Erlaß von Rechtsnormen zu verwirklichen.

Der Erlaß einer Rechtsnorm kann auf **herrschaftlicher** oder auf **genossenschaftlicher** Grundlage erfolgen. Erstere, allgemein und ausschließlich in der allgemeinen Landesverwaltung vorkommend, bezeichnet man als Verordnung, z. B. Polizeiverordnung, Erlaß, Regulativ und, wenn sie nur innerhalb des Behördenorganismus wirksam werden soll, als Instruktion oder Anweisung. Rechtsnormen auf genossenschaftlicher Grundlage können in Kommunalverbänden und sonstigen öffentlichrechtlichen Korporationen kraft der ihnen durch die Rechtsordnung zugestandenen Autonomie erlassen werden und heißen Statuten.

2. **Tatsächliche Anordnungen** ergehen nicht abstrakt-hypothetisch, sondern als unbedingte Gebote oder Verbote der Staatsgewalt. Der Erlaß kann allgemein oder für den einzelnen Fall erfolgen. Eine allgemein anerkannte Bezeichnung fehlt. Vielfach, so namentlich auf polizeilichem Gebiete, werden sie Verfügungen genannt.

Gewisse tatsächliche Anordnungen sind der Gesetzgebung vorbehalten, andere ergehen, sei es zur Durchführung der Gesetze als Vollzugsakte, sei es in dem Gebiete der freien, gesetzlich nicht gebundenen Regierung als Regierungshandlungen eines verfassungsmäßigen Faktors der Staatsgewalt. Hauptsächlich sind aber tatsächliche Anordnungen das Mittel, die Aufgaben des Staates im alltäglichen Getriebe der Verwaltung durch die Behörden zu verwirklichen. Da eine Behörde nur innerhalb ihrer Zuständigkeit handeln kann, sind auch die tatsächlichen Anordnungen als Verwaltungshandlungen niemals frei, sondern rechtlich gebunden. Freilich besteht die Rechtsgrundlage vielfach in einer ganz allgemein gehaltenen **Ermächtigungsklausel** der Verwaltung.

3. **Verträge** sind ein allgemeiner Rechtsbegriff und gehören nicht besonders dem Staats- und Verwaltungsrechte an. Ja es ist sogar bestritten, ob sie auf diesem Boden überhaupt erwachsen können, ob es staats- und verwaltungsrechtliche Verträge gibt.

Durch Vertrag regeln **gleichgeordnete Rechtssubjekte** vermöge Willensübereinstimmung ihre Rechtsverhältnisse derart, daß sie sich wechselseitig binden.

Der Vertrag ist möglich, soweit der **Staat** in seinen privatwirtschaftlichen Beziehungen als **Fiskus** sich seiner hoheitlichen Natur entkleidet und als Privatrechtssubjekt sich der gewöhnlichen Privatrechtsordnung unterwirft. Auf diesem Boden kann er natürlich auch **privatrechtliche Verträge** und zwar solche vermögensrechtlicher Natur abschließen. Dasselbe gilt von den öffentlich rechtlichen Korporationen. Die Verwaltung geht daher mannigfach obligatorische Verträge zur Erreichung ihrer Aufgaben ein.

Soweit dagegen der Staat und seine Verwaltung in seiner **hoheitlichen Natur** auftritt und seine Herrschaft betätigt, ist ein **Vertrag unmöglich**. Denn es fehlt die Gleichstellung der Rechtssubjekte, wo die Staatsgewalt mit ihren Untertanen in Beziehungen tritt. Die allbeherrschende Staatsgewalt kann sich gegenüber den ihr Unterworfenen gar nicht rechtlich binden. Das gilt nicht bloß von der gesetzgebenden Staatsgewalt, so daß verwaltungsrechtliche Verträge möglich wären. Denn der verwaltende Staat ist keine andere Persönlichkeit als der gesetzgebende. Allerdings können gewisse Verwaltungsakte nur mit Zustimmung des Beteiligten ergehen. Doch ist auch hier nicht die wechselseitige Willensübereinstimmung rechtsbegründend, sondern die Willenserklärung der Verwaltungsbehörde, für deren Abgabe die Erklärung eines Beteiligten eine der Voraussetzungen war. Es handelt sich regelmäßig um tatsächliche Anordnungen.

§ 10. Quellensammlungen und Literatur.

Die **Quellensammlungen** sind entweder **Privatunternehmungen**, wenn auch bisweilen vom Staate begünstigte, dazu bestimmt, die Quellen der besseren Übersicht halber zusammenzustellen, oder es handelt sich um **amtliche Verkündigungsorgane**, so daß erst die Aufnahme in die Sammlung die Geltung der Rechtsquelle als solcher begründet.

Die älteren Gesetze finden sich in der privaten, später offiziös

fortgesetzten Sammlung von Chr. Otto Mylius, Corpus Constitutionum Marchicarum bis 1736, Berlin und Halle (Mylius C. C. M.), dazu IV Continuationes und ein Supplement-Band, enthaltend die Verordnungen von 1737—1747 (Mylius C. C. M. Contin.), die weitere Fortsetzung im Novum Corpus Constitutionum Borussico-Brandenburgensium, vol. I—XIII, jeder fünf Jahre umfassend 1751—1806. Wegen weiterer Sammlungen für einzelne Landesteile vgl. Bornhak, Preuß. Staatsrecht, Freiburg i. Br. 1888 ff. Bd. 1 § 19.

Mit 1810 beginnt die Gesetzsammlung für die kgl. preußischen Staaten, jährlich ein Band, für die Zeit von 1806 bis 1810 erschien ein Ergänzungsband in Folio und in Quart (GS.).

Für den Bundesstaat beginnt 1867 das Gesetzblatt für den norddeutschen Bund (BGBl.), das Ende 1870 die Bezeichnung Gesetzblatt für den deutschen Bund und 1871 für das deutsche Reich (RGBl.) annahm.

Die Sammlungen der Erlasse der obersten Behörden sind entstanden aus zwei Privatsammlungen: v. Kamptz, Jahrbücher für die preußische Gesetzgebung und Rechtsverwaltung, Berlin 1813—1844, und v. Kamptz, Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung, Berlin 1818—1839. Aus der ersteren entstand das Justizministerialblatt (JMBl.), Berlin 1839 ff., aus der letzteren das Ministerialblatt für die innere Verwaltung (M. Bl. d. i. V.), Berlin 1840 ff. Daneben sind später noch andere Ministerialblätter entstanden, so das Zentralblatt für die Unterrichtsverwaltung, das Ministerialblatt für Medizinal- und medizinische Unterrichtsangelegenheiten, der Handels- und Gewerbeverwaltung, der Verwaltung für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, das Eisenbahnverordnungsblatt, das Zentralblatt der Abgabengesetzgebung.

Für die einzelnen Regierungsbezirke erscheinen seit 1811 besondere Amtsblätter.

Im Bundesstaate ist für Verordnungen des Bundesrates und der obersten Behörden bestimmt das Zentralblatt für den

norddeutschen Bund bzw. das deutsche Reich (CBl.). Daneben gibt es ein besonderes Amtsblatt des Reichspostamtes.

Wegen der Literatur ist in erster Linie auf die Darstellungen des Landes- und Reichsstaatsrechts zu verweisen, in denen durchweg auch das Verwaltungsrecht mit behandelt wird. Besondere Darstellungen des Verwaltungsrechts finden sich erst in neuerer Zeit. Zu erwähnen sind:

Löning, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Leipzig 1884;

G. Meyer, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, 2 Bände, 2. Aufl., Leipzig 1893/94;

O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 2 Bände, Leipzig 1895/96;

Frhr. v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 2 Bände und 3 Ergänzungsbände, Freiburg i. B. 1890/97;

E. v. Meier, Verwaltungsrecht, in v. Holtzendorffs Enzyklopädie, 6. Aufl., Bd. 2, Leipzig und Berlin 1904, S. 639 ff.

als Nachschlagebuch und Materialiensammlung Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preußen und dem deutschen Reiche, 17. Aufl., Berlin 1906.

Im Erscheinen begriffen sind Handbücher des preußischen Verwaltungsrechts und davon erschienen: Germershausen, Wegerecht und Wegeverwaltung, 2 Bände, 2. Aufl., Berlin 1900—1902; v. Arnstedt, Das preußische Polizeirecht, Bd. 1, Berlin 1905; Nelken, Das Gewerberecht in Preußen, Bd. 1, Berlin 1906.

Der hervorragendste Kommentar der wichtigsten Gesetze: v. Brauchitsch, Die neuen preußischen Verwaltungsgesetze, hrsg. von Studt und Braunbehrens, 17. Aufl., 5 Bände, Berlin 1901 ff.

Über allgemeine Gesichtspunkte der Verwaltung L. v. Stein, Die Verwaltungslehre, Teil I, 2. Aufl., Stuttgart 1869, Teil II—VII, Stuttgart 1866/68, davon Teil III, 2. Aufl., Stutt-

gart 1882; L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Stuttgart 1876; Gneist, Engl. Verwaltungsrecht, 3. Aufl., 2 Bände, Berlin 1883/84.

Zeitschriften: Die Selbstverwaltung, begr. von Parey, Magdeburg 1875 ff.; Preuß. Verwaltungsblatt, begr. von Binseel, Berlin 1881 ff.; Verwaltungsarchiv, hrsg. von Schultzenstein und Keil, Berlin 1892 ff.

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung, Berlin 1877 ff.; Rechtsgrundsätze des Oberverwaltungsgerichts, begr. von Parey, hrsg. von Kuntze und Kautz, 3. Aufl., 3 Bände, Berlin 1905; Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts in systematischer Darstellung, hrsg. von Kamptz, Freytag, Genzmer, Germershausen und Dirksen, 4 Bände, Berlin 1897/98.

Die Rechtsprechung des Reichs- und Kammergerichts auf den Gebieten des öffentlichen Rechts, hrsg. von v. Kamptz und Delius, 2 Bände, Berlin 1906.

Die Rechtsprechung des Kompetenzgerichtshofs, systematisch zusammengestellt von O. Stölzel, Berlin 1897.

Abteilung II. Die Verwaltungsorgane.

Kapitel I. Das Beamtenrecht.

§ 11. Geschichtliche Entwicklung des Beamtentums.

Der Patrimonialstaat hatte alle obrigkeitlichen Befugnisse zum eigenen Rechte der besitzenden Klassen in Stadt und Land gemacht. Ganz naturgemäß erschien auch die deutsche Landeshoheit selbst als Aggregat wesentlich privatrechtlicher Befugnisse einer großen Gutswirtschaft, die dem landesherrlichen Hause als ererbter Familienbesitz zustanden. Demgemäß erfolgte auch die Ausübung dieser Befugnisse durch andere auf dem Boden des Privatrechts. Ein besonderes öffentlich-rechtliches Beamtenverhältnis gibt es nicht, sondern jeder **Dienst** für den **Landesherrn** hat **privatrechtlichen** Charakter. Freilich fehlt auch hier der einheitliche Rechtstypus. Der Dienstvertrag überwiegt. Aber auch der Pfandvertrag mit einem Gläubiger, der dann kraft seines Amtes landesherrliche Einnahmen für sich einzuziehen hat, kommt vor. Der Vertrag wird für eine bestimmte Reihe von Jahren oder auf Kündigung unter genauer Festsetzung der beiderseitigen Rechte und Pflichten abgeschlossen. Der Beamte hat bestimmte Dienste zu leisten und erhält dafür ein Entgelt, vorwiegend in Naturalien, daneben in einem ganz geringen Bargehalte.

Erst nach dem dreißigjährigen Kriege ringt sich die Landesherrschaft aus einer patrimonialen Obrigkeit zu einer allbeherrschenden Staatsgewalt empor. Das macht sich auch für das Verhältnis zu ihren Beamten geltend. Am wenigsten gegenüber

den eigenen Beamten fühlt sie sich weiter an Rechtsschranken gebunden. Während die im patrimonialen Wesen beharrenden Mittel- und Kleinstaaten am älteren Rechte festhielten, nahm in Brandenburg-Preußen schon der große Kurfürst gegenüber seinen Beamten ein unbedingtes **Entlassungsrecht** in Anspruch und sprengte damit die Fesseln des zweiseitig bindenden privatrechtlichen Vertrages.

Damit ist das **öffentlich-rechtliche Beamtenverhältnis** der absoluten Monarchie begründet. Der Beamte ist nach oben schutzlos. Willkürliche Entlassungen, z. B. bei Behördenreorganisationen sind noch unter Friedrich dem Großen an der Tagesordnung. Je mehr die Behördenorganisation eine feste Gestalt annimmt, bestimmen sich auch die Dienste nach dem Inhalte des übertragenen Amtes, so daß es einer besonderen Aufzählung der einzelnen Pflichten nicht mehr bedarf. Mit der Verdrängung der alten Naturalwirtschaft durch die Geldwirtschaft, besonders seit der Verpachtung der Domänen treten auch die Naturalleistungen immer mehr in den Hintergrund und werden durch eine höhere Geldzahlung ersetzt. Dazu kommt seit Ende des 17. und Anfang des 18. Jahrhunderts ein ausgedehntes System der Prüfungen für die Richter, die Advokaten, die höheren Verwaltungsbeamten, die Subalternbeamten unter Regelung des Vorbereitungsdienstes, während die Stellen der Unterbeamten mit ausgedienten Soldaten besetzt wurden.

Nach dem Tode Friedrichs des Großen hatte das Beamtentum das verständliche Bestreben, sich wenigstens nach oben in der amtlichen und wirtschaftlichen Stellung gegen willkürliche Entlassung zu sichern und versuchte dies in dem neuen Allgemeinen Gesetzbuche durchzusetzen. Das war aber gerade einer der Gründe, weshalb das Gesetzbuch vorläufig suspendiert wurde. Das ALR. II, 10 enthielt die **erste Kodifikation** des Beamtenrechts in Deutschland auf Grund der preußischen Praxis des 18. Jahrhunderts. Der Sicherung der Beamten war dabei wenigstens einigermaßen Rechnung getragen, indem für die Entlassung ein Beschluß des Staatsrates erfordert wurde. Die landrechtlichen Bestimmungen sind auch weiter die Grundlage des preußischen Beamtenrechts geblieben und später in den Gebietsteilen eingeführt worden, in denen sonst das ALR. nicht galt.

Die Stein-Hardenbergsche Zeit und die folgenden Jahrzehnte der absoluten Monarchie haben an dem Rechtszustande nichts Wesentliches geändert. Wohl aber wirkten sie auf den **Geist des Beamtentums** ein, das gerade damals in seine zweite Blütezeit eintrat.

Die preußische Verfassungsurkunde stellte eine neue gesetzliche Regelung des Beamtenrechtes in Aussicht (Art. 86 ff., 98). Dazu ist es aber nicht gekommen, sondern nur zu zwei umfassenden Gesetzen über die Dienstvergehen und die unfreiwillige Versetzung auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand für die richterlichen Beamten vom 7. Mai 1851 mit Novellen vom 26. Mai 1856 und 9. April 1879 und für die richterlichen Beamten vom 21. Juli 1852. Auch sonst wurden einzelne Gegenstände des Beamtenrechts, wie Konfliktserhebung, Gehaltszahlung, Pension und Hinterbliebenenfürsorge durch besondere Gesetze geregelt, die an geeigneter Stelle zu erwähnen sein werden. Von allgemeinerer Bedeutung ist jedoch das Kommunalbeamtengesetz vom 30. Juli 1899. Das preußische Beamtenrecht ruht daher auf sehr **zersplitterten Rechtsquellen**, auf dem ALR. II, 10 und einer ganzen Reihe von Ergänzungsgesetzen.

Für die Reichsbeamten galt nach Art. 18 RV. anfangs das System der persönlichen Rechte, der Preuße wurde nach preußischem Beamtenrechte behandelt, der Sachse nach sächsischem usw. Das war natürlich auf die Dauer unhaltbar. Es kam daher zu einer Kodifikation im **Reichsbeamtengesetze** vom 31. März 1873. Das Reichsbeamtengesetz schließt sich im wesentlichen an die bewährte preußische Praxis an, sodaß inhaltlich preußisches und Reichsbeamtenrecht nicht viel von einander abweichen. Daher wird auch im folgenden das beiderseitige Beamtenrecht einheitlich behandelt werden können. Das Reich hat nur gegenüber den zersplitterten preußischen Quellen den Vorzug einer einheitlichen Kodifikation seines Beamtenrechts.

§ 12. Wesen des Staatsdienstes.

Das Wesen des Staatsdienstes hat früher als andere Verwaltungseinrichtungen eingehende Rechtserörterungen hervorgerufen. Eine ausführliche Dogmengeschichte gibt Rehm in Hirths Annalen 1884, S. 582.

Den Anlaß gab das von der absoluten Monarchie seit Mitte des 17. Jahrhunderts in Anspruch genommene freie Entlassungsrecht. Dieses wollte man verwerfen oder rechtfertigen, und so gelangte man zu den verschiedensten Begründungen. Die Wissenschaft befand sich aber durchweg auch im **privatrechtlichen** Bannkreise, den die Praxis gerade sprengte. So erklärte man den Staatsdienst für ein Prekarium des Beamten, was die freie Entlassung rechtfertigte, für Dienstmiete, womit sie unvereinbar war. Und da man im römischen Rechte fand, daß operae liberales nicht Gegenstand der Dienstmiete sein könnten, gelangte man zum Mandate, das wieder frei kündbar war. Auch die Lehre vom Innominatkontrakte nach der Formel do (Gehalt) ut facias (Dienste) fand Anhänger. Und endlich fehlte es nicht an einem besonderen privatrechtlichen Staatsdienstvertrage.

Die staatsrechtliche Auffassung wird erst begründet von Gönner in seiner 1808 erschienenen Schrift: Der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie betrachtet. Das ganze öffentliche Recht war nun damals beherrscht von der Lehre der staatlichen Hoheitsrechte. Sollte der Staatsdienst öffentlich-rechtlich sein, so mußte man ihn unter ein Hoheitsrecht bringen. Das war natürlich das Recht der Ämterverleihung. Diesem Rechte mußte jedoch eine Pflicht entsprechen. So gelangte Gönner zu einer allgemeinen **Untertanenpflicht**, Staatsämter zu übernehmen, wovon der Staat nur keinen Gebrauch mache, weil sich immer freiwillig genug meldeten. Um dieser allgemeinen Verpflichtung willen sei der Staatsdienst öffentlich-rechtlich. Trotz ihrer Unnatur hat die Gönnersche Lehre Jahrzehnte geherrscht, solange man eben ohne die Krücke der Staatshoheitsrechte nicht auskommen konnte.

Erst Zachariä in seinem deutschen Staats- und Bundesrechte schafft etwas Neues, die Lehre vom staatsrechtlich und privatrechtlich **gemischten Verhältnisse.** Das Wesen soll sich bestimmen nach dem Zweckmomente und dem Interesse, dem eine Einrichtung dient. Danach erscheinen die Dienste des Beamten staatsrechtlich, die Gegenleistungen des Staates privatrechtlich, und das einheitliche synallagmatische Rechtsverhältnis wird je nach dem Zwecke auseinander gerissen. Die Anhänger Zachariäs führten den Fehler

noch weiter, indem sie auch für die Begründung einen öffentlich-rechtlichen Anstellungsakt und einen privatrechtlichen Dienstvertrag neben einander annahmen.

Die neuere Staatsrechtswissenschaft hat allgemein den Gönnerschen Zwangsdienst wie die privatrechtliche Beimischung verworfen. Sie faßt den Staatsdienst als **öffentliches Gewaltrecht** des Staates auf, und die Gehaltszahlung als öffentliche Rente für den Beamten, der anderweit seinem wirtschaftlichen Erwerbe nicht nachgehen kann.

Der Beamte steht, worauf namentlich das ALR. II, 10 §§ 1—3 hinweist, in einem **besonderen Pflichtverhältnisse** zum Staate. Ein solches umfassendes Pflichtverhältnis, das als Inbegriff von Pflichten alle möglichen Einzelpflichten in sich umschließt, ist auch die Staatsangehörigkeit im allgemeinen. Nur macht der Staat von seinem der umfassenden Pflicht entsprechenden Rechte nicht in demselben Umfange Gebrauch wie gegenüber dem Beamten. Von den Staatsangehörigen fordert der Staat gesetzlich nur einzelne Dienste und Leistungen, von den Beamten dagegen ungemessene Dienste, die nur der Art nach bestimmt sind. Das Beamtenverhältnis charakterisiert sich daher als umfassendes Pflichtverhältnis, wonach der Beamte zur Leistung ungemessener Dienste einer bestimmten Art für den Staat verpflichtet ist.

Eine Reihe von Momenten, die man vielfach als dem Staatsdienste wesentlich betrachtet hat, erscheinen dem gegenüber **gleichgültig**.

Es kommt zunächst nicht darauf an, ob der Beamte wirklich ein **Amt** bekleidet. Allerdings wird er zum Beamten ernannt mit Rücksicht auf ein besonderes, ihm zu übertragendes Amt. Doch wenn er zeitweise kein Amt bekleidet, z. B. zur Disposition gestellt ist, bleibt das Beamtenverhältnis selbst mit seiner Verpflichtung, die nur nicht geltend gemacht wird, bestehen.

Ist aber die Bekleidung des Amtes überhaupt bedeutungslos, so ist es erst recht **gleichgültig**, ob das Amt dauernd übertragen, oder auch ein **lebenslängliches** Beamtenverhältnis begründet ist. Allerdings werden die etatsmäßigen Beamten lebenslänglich angestellt. Doch auch Beamtenverhältnisse auf Probe und Kündigung und in der Kommunal- und Selbstverwaltung auf eine bestimmte Zeitdauer kommen vor.

Unwesentlich ist es, ob der Beamte aus seiner dienstlichen Tätigkeit seinen **Lebensberuf** macht. Bei der Begründung des modernen Staates mit seinem berufsmäßigen Beamtentume war das allerdings regelmäßig der Fall. Auch jetzt wird der Staat bei den meisten Beamten das Interesse haben, daß sie ihm ihre ganze Arbeitskraft widmen und nicht andere wirtschaftliche Interessen verfolgen. Und das findet seinen Ausdruck in dem Verbote von Nebenbeschäftigungen wenigstens gegen Entgelt und ohne höhere Genehmigung. Doch kann auch das umgekehrte Interesse obwalten, daß Personen aus dem bürgerlichen Berufe im Ehrenamte ihre Dienste dem Staate widmen.

Gleichgültig ist endlich, ob der Beamte **Besoldung** bezieht. Den berufsmäßigen Beamten, die ihre ganze Arbeitskraft dem Staate widmen, muß der Staat allerdings Besoldung gewähren, da sie sonst nichts erwerben können. Doch solange sie sich im Vorbereitungsdienste befinden oder auf Übertragung eines besoldeten Amtes warten, sind sie Beamte ohne Gehalt, beziehen höchstens hier und da Tagegelder oder anderweite Geldentschädigung.

Es kann hiernach unter Umständen eine sehr schwierige **Frage** sein, **ob** überhaupt im gegebenen Falle ein **Beamten**verhältnis vorliegt oder nicht. Denn der Staat kann innerhalb seiner privatwirtschaftlichen Sphäre als Fiskus sich die Dienste, die er bedarf, ebenso wohl auf Grund eines privatrechtlichen Dienstvertrages wie auf Grund eines öffentlich-rechtlichen Beamtenverhältnisses verschaffen. Nur obrigkeitliche Dienste in Betätigung des staatlichen Herrscherrechts haben einen für den privatrechtlichen Vertrag unmöglichen Inhalt.

Nicht als Beamte zu betrachten sind die **Hofbeamten.** Allerdings dienen sie der monarchischen Repräsentation und damit staatlichen Zwecken. Doch stehen sie nur in einem privatrechtlichen Dienstverhältnisse zum Herrscher.

Für aktive **Militärpersonen,** zumal wenn sie nicht zur Erfüllung der allgemeinen Wehrpflicht dienen, würden zwar die Merkmale des Beamtenverhältnisses an sich zutreffen. Doch unterliegen Militärpersonen mit Ausnahme der eigentlichen Militärbeamten in der Militärjustiz und der Militärverwaltung einer be-

sonderen rechtlichen Ordnung, vermöge deren sie aus den Beamten überhaupt ausscheiden.

Die Beamten werden schließlich nach verschiedenen Gesichtspunkten eingeteilt.

Die Staatsbeamten zerfallen in **unmittelbare** und **mittelbare.** Die unmittelbaren stehen in einem Dienstverhältnisse zum Staate selbst, die mittelbaren nach § 69 II, 10 ALR. im Dienste der dem Staate untergeordneten Kollegien, Korporationen und Gemeinden. Hierher gehören namentlich die Kommunalbeamten, dagegen nicht mehr seit der verfassungsmäßigen Selbständigkeit der Kirchen die Geistlichen. Auch das Reichsrecht kennt die Unterscheidung in unmittelbare und mittelbare Reichsbeamte. Doch ist hier der Einteilungsgrund ein anderer. Unmittelbare Reichsbeamte werden ernannt vom Kaiser oder kraft kaiserlicher Delegation, mittelbare bestellt eine Landesregierung dem Reiche.

Die Beamten zerfallen ferner in **richterliche** und **nicht richterliche.** Das ist wesentlich für die Versetzung und für das Disziplinarrecht von Bedeutung.

Die Einteilung der Beamten in **höhere, subalterne** und **untere,** die übrigens nur für die unmittelbaren Staatsbeamten gilt, wird bei den Rangverhältnissen zu berücksichtigen sein.

Ohne Bedeutung ist die Einteilung der Beamten in solche, die obrigkeitliche Dienste leisten, und solche, bei denen dies nicht der Fall ist.

§ 13. Begründung des Staatsdienstes.

Im Gegensatze zu der Gönnerschen Lehre von einem allgemeinen Zwangsstaatsdienste wird das Dienstverhältnis des Beamten regelmäßig nur begründet mit seiner Zustimmung, ja man drängt sich zum Staatsdienste, der Ehre und wirtschaftliche Sicherheit bietet. Daraus folgert man vielfach, daß der Staatsdienst auf der wechselseitigen Willensübereinstimmung beider Teile, auf einem staats- oder verwaltungsrechtlichen Vertrage beruhe. Die Unmöglichkeit eines solchen Vertrages ist schon in § 9 dargetan. In seiner privatwirtschaftlichen Sphäre kann sich der Staat als Fiskus Dienste durch privatrechtlichen Vertrag ver-

schaffen. Für das öffentlich-rechtliche Beamtenverhältnis ist der Vertrag als Grundlage unmöglich. Es kommt hinzu, daß die Ehrenbeamten vielfach überhaupt nicht freiwillig in das Beamtenverhältnis eintreten, sondern dazu gezwungen sind. Die **Begründung** des Staatsdienstes erfolgt vielmehr durch einen **einseitigen** Akt der Staatsgewalt, eine tatsächliche Anordnung, für deren Erlaß allerdings in der Regel die Zustimmung des zu bestellenden Beamten eine von mehreren Voraussetzungen ist.

Hand in Hand mit der Bestellung zum Beamten geht regelmäßig die Übertragung eines bestimmten **Amtes**, mit Rücksicht auf welches die Ernennung überhaupt erfolgt, und in dessen Rahmen der Beamte nunmehr sein allgemeines Pflichtverhältnis zu betätigen hat.

Die Begründung des Beamtenverhältnisses von Seite des Staates ist grundsätzlich Sache des **Monarchen.**

Für Preußen führt das ALR. II, 13 § 7 das Recht, Staatsämter zu verleihen, unter den **Majestätsrechten** auf, und nach Art. 47 VU. besetzt der König alle Ämter des Staatsdienstes, sofern nicht das Gesetz ein anderes verordnet. Etwas anderes verordnet wird nun regelmäßig hinsichtlich der Ämter der Kommunal- und Selbstverwaltung, nämlich, daß sie durch Wahl besetzt werden, und das staatliche Ernennungsrecht sich zum bloßen Bestätigungsrechte abschwächt. Doch auch soweit dem Könige das Ernennungsrecht zusteht, braucht er es nicht selbst auszuüben, sondern kann es an Zentral- und Provinzialbehörden delegieren. Im allgemeinen ernennt der König selbst unter ministerieller Gegenzeichnung nur die Beamten bis zum Rate vierter Klasse abwärts, ausnahmsweise auch noch solche der fünften Klasse wie die Richter erster Instanz, die Ernennung der übrigen Beamten ist delegiert.

Im Reiche hat nach Art. 18 RV. der **Kaiser** die Reichsbeamten zu ernennen. Eine Ausnahme machen die sogenannten mittelbaren Reichsbeamten, die dem Reiche von einer Landesregierung ernannt werden. Bei einzelnen Klassen von Reichsbeamten vollzieht der Kaiser die Ernennung nach Anhörung eines Bundesratsausschusses, so bei den Kontrollbeamten der Verwal-

tung der indirekten Steuern (RV. Art. 36) und bei den Reichskonsuln (RV. Art. 56) oder auf Vorschlag des Bundesrates, so bei den Reichsgerichtsräten und den Reichsanwälten, den Mitgliedern des Bundesamtes für das Heimatwesen und den ständigen Mitgliedern des Reichsversicherungsamtes nach den betreffenden Sondergesetzen. Der Kaiser ist jedoch an die Äußerungen und Vorschläge des Bundesrates in keiner Weise gebunden. Persönlich ausüben tut der Kaiser das Ernennungsrecht in demselben Umfange wie in Preußen. Im übrigen ist es und zwar zum Teil gesetzlich delegiert.

Die Reichsbeamten in Elsaß-Lothringen und den Schutzgebieten, die ihre Einkünfte von dem Landesfiskus erhalten, werden als **Landesbeamte** bezeichnet. Auf sie findet das Reichsbeamtengesetz nur mit gewissen Änderungen Anwendung.

Mit der Ausfertigung der Bestellung ist das Beamtenverhältnis **begründet**. Die Pflichten des Beamten beginnen aber erst mit deren Zustellung.

Der Beamte hat den **Diensteid** zu leisten. Das Beamtenverhältnis selbst ist davon nicht abhängig. Es handelt sich nur um eine moralische Verstärkung an sich schon vorhandener Rechtspflichten. Der Eid erstreckt sich auf Treue und Gehorsam gegen den Monarchen, nach Art. 108 VU. für die preußischen Beamten auch auf gewissenhafte Beobachtung der Verfassung.

§ 14. Pflichten und Rechte der Beamten.

Der Staatsdienst bildet ein umfassendes **Pflichtverhältnis**, einen Inbegriff aller möglichen Einzelpflichten, der sich niemals durch Aufzählung erschöpfen läßt. Nur bedürfen einzelne Pflichten der Hervorhebung, weil sie eine besondere rechtliche Regelung erfahren haben.

Der Beamte wird bestellt mit Rücksicht auf ein ihm gleichzeitig übertragenes Amt, um in dessen Kreise tätig zu sein. Daraus ergiebt sich die Verpflichtung zu einer entsprechenden **amtlichen Tätigkeit**. Eine weitere Folge davon ist die **Residenzpflicht**, die Verpflichtung, am Orte der Amtstätigkeit zu wohnen und diesen ohne Urlaub nicht zu verlassen.

Der Beamte muß ferner bei seiner Amtstätigkeit alle mögliche **Sorgfalt** anwenden und darf niemals vorsätzlich oder fahrlässig die Pflichten seines Amtes verletzen, widrigenfalls sich Rechtsfolgen daran anknüpfen.

Die Folgen der Pflichtverletzung können **strafrechtlich** sein, wenn sie den Tatbestand einer strafbaren Handlung enthält, wie solche das Strafgesetzbuch namentlich in dem Abschnitte 28 über Verbrechen und Vergehen im Amte §§ 331 ff. aufführt.

Der Beamte ist aber auch **privatrechtlich** nach § 839 ff. BGB. haftbar, wenn er durch vorsätzliche oder fahrlässige Vernachlässigung seiner Amtspflicht einen anderen schädigt, bei Fahrlässigkeit jedoch nur, soweit der Geschädigte anderweit keinen Ersatz erlangen kann, und bei richterlichen Urteilen nur, wenn es sich um eine strafrechtlich bedrohte Pflichtverletzung handelt.

Für den Beamten **haftet** der **Staat** als Fiskus, soweit es sich um die privatwirtschaftliche Betätigung des Staates handelt, nach § 31, 89 BGB. in demselben Umfange wie ein Verein, der für den von seinen Vorstandsmitgliedern oder verfassungsmäßigen Vertretern in Ausübung ihrer Verrichtungen Dritten zugefügten Schaden eintreten muß. Dasselbe gilt von anderen Personen des öffentlichen Rechts.

Soweit dagegen eine **obrigkeitliche Tätigkeit** in Betracht kommt, ist nach Artikel 77 EG. zum BGB. die Regelung des Gegenstandes der **Landesgesetzgebung** überlassen, so daß auch bei Reichsbeamten ein verschiedener Rechtszustand Platz greift. Das preußische Recht kennt im allgemeinen eine solche Haftung des Staates oder öffentlicher Verbände für ihre Beamten nicht, wohl aber das rheinische Recht nach Art. 1384 des Code civil.

Bei Versehen der **Grundbuchbeamten** geht nach § 12 der Reichsgrundbuchordnung vom 24. März 1897 der Ersatzanspruch nur gegen den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienste sich der Beamte befindet, und dem Dienstherren bleibt dann der Rückgriff gegen den Beamten.

Nicht die Verantwortlichkeit und Haftung selbst, wohl aber ihre Geltendmachung wird nun unterbunden durch die **Konfliktserhebung.** Deren Ursprung liegt im französischen Rechte, wo die

Konsulatsverfassung des Jahres VIII für gerichtliche Verfolgung der Verwaltungsbeamten eine autorisation préalable des Staatsrechts forderte. Das preußische Gesetz vom 13. Februar 1854 wollte ebenfalls nur die Verwaltungsbeamten schützen, hatte die Vorentscheidung dem der Gewähr richterlicher Unabhängigkeit entbehrenden Kompetenzgerichtshofe übertragen, der auch bei festgestellter Pflichtverletzung darüber entscheiden sollte, ob sie sich zur gerichtlichen Verfolgung eigne. Gegen diese Verkümmerung des Rechtsschutzes wandte sich die öffentliche Meinung, so daß der Reichstag bei Beratung der Reichsjustizgesetze die Konfliktserhebung überhaupt abgeschafft haben wollte, während die Regierungen auf dem Schutze ihrer Verwaltungsbeamten gegen chikanöse Klagen bestanden. Schließlich kam es zu einem Ausgleiche.

Reichsrechtlich ist die Konfliktserhebung abgeschafft. Sie besteht daher auch nicht bei gerichtlicher Inanspruchnahme von Reichsbeamten. Dieses Reichsrecht ist aber nach § 11 EG. zum GV. nur subsidiär und läßt mit gewissen Kautelen abweichendes Landesrecht zu. Die Vorentscheidung hat sich auf die Rechtsfrage zu beschränken, ob eine Pflichtverletzung vorliegt, und, wo ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, durch diesen, sonst durch das Reichsgericht zu erfolgen. So besteht bei **preußischen Verwaltungsbeamten** die Möglichkeit der **Konfliktserhebung** durch die vorgesetzte Provinzial- oder Zentralbehörde, wenn gegen den Beamten ein gerichtliches Verfahren schwebt. Die auf die Rechtsfrage beschränkte Vorentscheidung hat das Oberverwaltungsgericht.

Der Beamte handelt ferner nicht als einzelnes Glied, sondern als Teil des großen Organismus der Verwaltung. Er schuldet daher seinen Vorgesetzten **Gehorsam.** Dies gilt freilich nur von rechtmäßigen Dienstbefehlen. Es fragt sich nur, wer diese Rechtmäßigkeit zu prüfen hat. Überließe man die Prüfung den untergeordneten Beamten, so käme man zu einer Umkehrung des ganzen Behördenorganismus. Man hat behauptet, der untere Beamte habe das Recht, Vorstellungen gegen einen vermeintlich rechtswidrigen Befehl zu erheben (H. Schulze). Damit kommt man aber nicht weiter, wenn der Befehl wiederholt wird. Man hat ferner dem untergeordneten Beamten ein formelles Prüfungsrecht,

nach der eigenen Zuständigkeit, der des Befehlenden und der Form des Befehls, zusprechen wollen (Laband). Damit macht man den untersten Beamten zum obersten Kompetenzgerichtshofe. Vielmehr ist zu unterscheiden zwischen Prüfungsrecht und Prüfungspflicht. Ein Prüfungsrecht hat der untere Beamte allgemein. Wenn er aber auf Grund dieser Prüfung den Gehorsam verweigert, tut er es auf eigene Gefahr. Eine Prüfungspflicht hat er nur nach der Richtung, ob die befohlene Handlung gegen das Strafgesetz verstößt. Kommt er zu dieser Überzeugung, so muß er den Gehorsam verweigern, da Handeln auf Grund eines Dienstbefehls kein Strafausschließungsgrund ist.

Die Beamten unterliegen auch in ihrem **Privatleben** mannigfachen Beschränkungen. So ist die Übernahme von Nebenämtern und Nebenbeschäftigungen mit fortlaufender Remuneration nur unter Genehmigung der Zentralbehörde zulässig. Dasselbe gilt — in Preußen nach dem Gesetze vom 10. Juli 1874 — für die Beteiligung bei Gründung und Verwaltung von Aktien- und ähnlichen Erwerbsgesellschaften, wo dem Beamten eine entgeltliche Tätigkeit in Vorstand oder Aufsichtsrat gänzlich untersagt ist.

Der Beamte soll sich endlich auch **außerhalb seines Amtes** so verhalten, wie es die Achtung, die Würde und das Vertrauen seines Berufes erfordern. Wann eine solche Verletzung der allgemeinen Dienstpflichten vorliegt, ist Tatfrage. Von besonderer Wichtigkeit ist das politische Verhalten der Beamten. Abgesehen von den jederzeit zur Disposition stellbaren politischen Beamten, von denen eine positive Unterstützung der Regierungspolitik erwartet wird, nehmen die Beamten, gerade weil wir kein parlamentarisches System haben, eine freiere Stellung ein. Selbst Opposition gegen die Regierungspolitik steht ihnen offen, soweit dabei angemessene Formen gewahrt werden. Nur Betätigung im Interesse grundsätzlich staatsfeindlicher Parteien, wie Sozialdemokraten, Polen, Welfen, gilt als unvereinbar mit der Stellung des Beamten.

Dieses umfassende Pflichtverhältnis muß erzwungen werden können. Das Zwangsmittel bildet die **Disziplinarstrafe**. Sie ist nicht kriminelle Strafe, sondern Verwaltungsstrafe, executio ad faciendum. Sie wird daher nicht für einzelne Tatbestände, sondern

allgemein für jede Pflichtverletzung angedroht und kann neben der kriminellen Strafe wie neben der Freisprechung im Strafverfahren einhergehen.

Disziplinarstrafen sind entweder **Ordnungsstrafen**, wozu Warnung, Verweis, Geldstrafe und in Preußen gegen Unterbeamte auch Arreststrafe bis zu acht Tagen gehören, oder **Entfernung aus dem Amte**, die entweder Strafversetzung in ein Amt von geringerem Range oder Gehalt oder bloß unter Verlust der Umzugskosten oder vollständige Dienstentlassung ist. Nur auf Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts und des Reichsgerichts finden die gewöhnlichen Disziplinarstrafen keine Anwendung, und ihre Enthebung vom Amte ist nur bei Bestrafung wegen entehrender Handlungen oder zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahre durch Beschluß des Gerichtes selbst zulässig (§ 128 GVG.). Ordnungsstrafen werden vom Dienstvorgesetzten im Wege der Verfügung verhängt. Der Betroffene hat dagegen das Recht der Beschwerde an den nächst höheren Vorgesetzten, nur richterliche Beamte können auch ein förmliches Disziplinarverfahren beantragen. Die Entfernung aus dem Amte setzt dagegen immer ein förmliches, dem gerichtlichen Strafverfahren nachgebildetes Disziplinarverfahren vor den Disziplinargerichten voraus.

In Preußen sind **Disziplinargerichte** für die Beamten der Kommunal- und Selbstverwaltung die Verwaltungsgerichte, in letzter Instanz also das Oberverwaltungsgericht; für die richterlichen Beamten Disziplinarsenate bei den Oberlandesgerichten unter Vorsitz des Präsidenten, in Berlin eines Senatspräsidenten und als zweite Instanz der große Disziplinarsenat beim Kammergerichte unter Vorsitz des Kammergerichtspräsidenten; für die übrigen Beamten, wenn sie vom Könige oder Minister ernannt sind, der Disziplinarhof in Berlin und in zweiter Instanz das Staatsministerium, wenn sie dagegen von einer Provinzialbehörde ernannt waren, in erster Instanz die betreffende Provinzialbehörde und in zweiter das Staatsministerium nach Anhörung des Disziplinarhofes. Beamte im Vorbereitungsdienste, wie Referendare, Supernumerare, können ohne förmliches Disziplinarverfahren entlassen werden. Im Reiche bestehen für die Reichsbeamten 22 örtlich

abgegrenzte Disziplinarkammern. Die Berufung geht an den mit Mitgliedern des Bundesrats und des Reichsgerichts besetzten Disziplinarhof in Leipzig. Für Militärbeamte gibt es besondere Disziplinarkommissionen. Der Rechnungshof, das Reichsgericht und das Bundesamt für das Heimatwesen bilden die Disziplinarbehörde für ihre Mitglieder. Auch die Landesbeamten der Schutzgebiete haben eigene Disziplinarbehörden.

Defekte eines Beamten bei Kassen oder sonstigen Verwaltungen werden, in Preußen nach der Verordnung von 24. Januar 1844, von der vorgesetzten Behörde im Verwaltungswege festgestellt und dagegen steht dem Beamten der Rechtsweg offen.

Der Beamte hat anderseits aus seinem Dienstverhältnisse **Rechte**, die, wenn auch nicht subjektive Rechte gegen den Staat, doch für ihn rechtlich geschützte Interessen sind. Hierher gehört das Recht auf Titel und Rang und eine Reihe vermögensrechtlicher Ansprüche.

Jeder Beamte hat Ansprüche auf den **Titel**, der mit seinem Amte als Amtsbezeichnung verbunden ist. Es kann ihm aber unter Umständen auch ein höherer Titel als Charakter oder Prädikat beigelegt werden.

Die **Rangverhältnisse** sind in Preußen geregelt durch eine Verordnung vom 7. Februar 1817, zu der zahllose Ergänzungen ergangen sind. Danach zerfallen die unmittelbaren Staatsbeamten außer den Wirklichen Geheimen Räten mit dem Prädikate Exzellenz in die höheren Beamten, die wieder fünf Unterklassen bilden, die Subalternbeamten mit vier Unterklassen und die Unterbeamten. Die mittelbaren Staatsbeamten haben überhaupt keinen Rang. Ebensowenig besteht von Staatswegen ein Rangverhältnis zwischen Zivilbeamten und Militär, das Hofrangreglement stellt den Rat vierter Klasse dem Major gleich. Die preußischen Rangvorschriften werden gewohnheitsrechtlich auch auf die Reichsbeamten angewandt.

An **vermögensrechtlichen Ansprüchen** der Beamten kommen in Betracht für die angestellten etatsmäßigen Beamten Gehalt, das, in Preußen nach dem Gesetze vom 6. Februar 1881, vierteljährlich im voraus gezahlt wird, daneben Wohnungsgeldzuschuß, verschieden abgestuft nach Rang- und Servisklassen, für nicht etats-

mäßige Beamte Tagegelder oder Entschädigungen, bei Dienstreisen Tagegelder und Reisekosten, bei Versetzungen Umzugsgeld, für zur Disposition gestellte Beamte Wartegeld, für pensionierte Pension und endlich für die Hinterbliebenen das Gnadenvierteljahr, bei pensionierten Beamten Gnadenmonat, die Witwen- und Waisenversorgung. Auch haben noch gewisse Beamte Anspruch auf Naturalleistungen wie freie Wohnung, wogegen dann der Wohnungsgeldzuschuß fortfällt, freie Heizung und Beleuchtung oder Dienstacker.

Die **vermögensrechtlichen Ansprüche** ruhen auf der öffentlich-rechtlichen Grundlage des Beamtenverhältnisses. Doch genießen, in Preußen nach dem Gesetze vom 24. Mai 1861, die Beamten für die bestehenden Ansprüche, Richter nach dem Gesetze vom 24. April 1878 auch wegen der gesetzlichen Zulagen den **Rechtsschutz** des **Zivilprozesses**. Der Beamte, der sich verkürzt glaubt, hat zunächst eine Entscheidung der Zentralbehörde herbeizuführen. Gegen diese kann der Beamte binnen sechs Wochen in Preußen, binnen sechs Monaten im Reiche den ordentlichen Rechtsweg durch Erhebung der Klage im Zivilprozesse gegen den Fiskus beschreiten. Das Gericht hat dabei die Entscheidungen der Disziplinar- und Verwaltungsbehörden über den Zeitpunkt der Entfernung aus dem Amte und außer den Gesetzen auch sonstige allgemeine Anordnungen zu beachten. Dieselben Rechte der Geltendmachung wie der Beamte selbst haben seine Hinterbliebenen.

§ 15. Endigung der Beamtenverhältnisse.

Zu unterscheiden sind **Beendigung** des einzelnen **Amtsverhältnisses** unter Fortdauer des Staatsdienstverhältnisses und Beendigung des **Staatsdienstes** überhaupt.

Versetzung ist Entziehung des von dem Beamten bisher bekleideten Amtes unter gleichzeitiger Übertragung eines anderen. Ortswechsel ist dazu nicht notwendig. Versetzung in ein Amt von mindestens gleichem Range und gleichem Gehalte müssen sich unter Ersatz der Umzugskosten Verwaltungsbeamte im Interesse des Dienstes unbedingt gefallen lassen. Nur richterliche Beamte, soweit es sich nicht um eine Änderung in der Organisation der Gerichte

handelt, und Universitätsprofessoren sind gegen ihren Willen nicht versetzbar. Ohne diese Voraussetzungen, also gegen Verwaltungsbeamte auch in ein Amt von geringerem Range oder Gehalt oder unter Verlust der Umzugskosten oder gegen Richter und Universitätsprofessoren ohne ihre Zustimmung ist die Versetzung nur als Strafversetzung im Wege des Disziplinarverfahrens zulässig.

Stellung zur Disposition entzieht dem Beamten das bisher bekleidete Amt ohne Übertragung eines neuen, sondern gegen die bloße Aussicht, daß er später wieder ein Amt erhalten werde. Er ist also vorläufig Beamter ohne Amt. Er führt seinen letzten Amtstitel weiter mit einem Zusatze, der das Dispositionsverhältnis andeutet (z. D.), und bezieht statt des Gehaltes Wartegeld, das niedriger bemessen ist, als das Gehalt. Die Stellung zur Disposition findet einmal statt gegenüber den sog. politischen Beamten, hinsichtlich deren eine Übereinstimmung mit der von ihnen zu vertretenden Regierungspolitik erforderlich ist. Diese politischen Beamten sind im preußischen Disziplinargesetze von 1852 und im Reichsbeamtengesetze einzeln aufgezählt. Es gehören hierher z. B. die Staatssekretäre, Unterstaatssekretäre, Ministerialdirektoren, die Beamten des auswärtigen Dienstes, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, Landräte, Polizeidirektoren und -Präsidenten, die Beamten der Reichs- und Staatsanwaltschaft. Außerdem kommt die Stellung zur Disposition vor bei großen organisatorischen Veränderungen, die einzelne Beamte vorläufig überflüssig machen. In diesem Falle wird in Preußen gewöhnlich durch Spezialgesetz eine Übergangszeit vorgesehen, innerhalb deren die betreffenden Beamten ihr volles Gehalt weiter beziehen und sich dafür zur Verfügung halten müssen und nach deren Ablaufe die nicht wieder zur Verwendung kommenden pensioniert werden.

Die **Suspension** entzieht dem Beamten nicht einmal das bisher von ihm bekleidete Amt, sondern nur dessen Ausübung. Die Suspension erfolgt von Rechts wegen, wenn der Beamte in Untersuchungshaft genommen oder gegen ihn ein noch nicht rechtskräftiges Straf- oder Disziplinarurteil ergangen ist, das die Dienstentlassung zur Folge hat. Außerdem kann die Suspension

von dem Dienstvorgesetzten, bei richterlichen Beamten von dem Disziplinargerichte verfügt werden, wenn gegen den Beamten ein Straf- oder Disziplinarverfahren schwebt. Dem suspendierten Beamten wird die Hälfte seines Gehaltes einbehalten. Diese dient zur Deckung der Kosten und der Geldstrafe im Straf- und Disziplinarverfahren, wenn der Beamte verurteilt wird, und ist im übrigen dem Beamten nach Beendigung der Suspension auszuzahlen. Die Suspension endet entweder damit, daß der Beamte durch das Straf- oder Disziplinarurteil sein bisheriges Amt überhaupt verliert, oder dadurch, daß er freigesprochen oder bloß zu einer Ordnungsstrafe verurteilt wird, womit er von selbst in die Ausübung seines bisherigen Amtes wieder eintritt.

Das Dienstverhältnis endet für die etatsmäßig angestellten Beamten durch **Pensionierung**. Sie entzieht dem Beamten das bisher von ihm bekleidete Amt ohne Aussicht auf Übertragung eines neuen und löst damit das Pflichtverhältnis des Beamten. Der pensionierte Beamte behält, soweit ihm nicht bei der Verabschiedung ein höherer Titel beigelegt ist, seinen letzten Amtstitel mit einem Zusatze, der den Ruhestand andeutet (a. D.) und bezieht statt des Gehalts und sonstiger Diensteinkünfte Pension. Als Rechtsgrundlage kommt für Preußen neben dem Disziplinargesetze das Pensionsgesetz vom 27. März 1872 mit Novelle vom 31. März 1882 in Betracht. Der Pensionsanspruch beginnt mit zurückgelegtem zehnten Dienstjahre, vorher kann dem Beamten nur ausnahmsweise eine Pension bewilligt werden. Die Anfangspension beträgt ein Viertel des letzten Gehalts, wobei der Wohnungsgeldzuschuß nach einem Durchschnitte der verschiedenen Servisklassen eingerechnet wird, und steigt mit jedem weiteren Dienstjahre um 1/60 bis zu drei Vierteln. Voraussetzung der Pensionierung ist die Dienstunfähigkeit, die nach Zurücklegung des 65. Lebensjahres bei nicht richterlichen Beamten ohne weiteres, bei richterlichen auf ihren Antrag als vorhanden angenommen wird. Nur beim Reichskanzler, den Staatssekretären und Ministern bedarf es des Nachweises der Dienstunfähigkeit nicht. Unter den gegebenen Voraussetzungen kann der Beamte seine Pensionierung selbst beantragen, oder der Vorgesetzte sie verfügen. Nur richterliche Be-

amte können in letzterem Falle die Entscheidung durch das Disziplinargericht fordern.

Universitätsprofessoren werden nicht pensioniert. Im Falle ihrer Dienstunfähigkeit wird für das betreffende Amt eine künftig fortfallende Ersatzprofessur begründet, und der dienstunfähige Professor bezieht sein Gehalt weiter.

Im übrigen können etatsmäßig angestellte Beamte nur auf ihren Antrag, auf Probe oder Kündigung angestellte auch einseitig vom Staate **entlassen** werden. Bei Beamten, die überhaupt nur auf eine gewisse Zeitdauer angestellt waren, genügt für die Lösung des Dienstverhältnisses der Zeitablauf.

Endlich hebt die **Verurteilung** im Strafverfahren zu Zuchthaus, zum Verluste der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, im Disziplinarverfahren zur Dienstentlassung das Dienstverhältnis unter Verlust von Titel und Pension auf.

Kapitel II. Die Verwaltungsorganisation.

§ 16. Allgemeine Landesverwaltung und Kommunalverwaltung.

Jeder Beamte ist tätig innerhalb eines ihm übertragenen Geschäftskreises, seines Amtes. Das **Amt** bezeichnet also den vom Staate dem Beamten erteilten öffentlich-rechtlichen **Auftrag**.

Dem Publikum gegenüber handelt der Staat durch seine Behörden. Auch **Behörde** bezeichnet wie das Amt eine örtliche und sachliche Zuständigkeit, aber nicht im Verhältnis zur Staatsgewalt, sondern nach außen als öffentlichrechtliche **Vollmacht** und gleichzeitig das zuständige Organ. Eine Behörde kann nur aus einem Amte bestehen, dann fallen die beiden Zuständigkeiten des Auftrags und der Vollmacht zusammen. Gewöhnlich besteht aber eine Behörde aus mehreren Ämtern. Diese können in verschiedener Weise zusammenwirken. Es kann ein Beamter, der allein entscheidet, an der Spitze der Behörde stehen, während die übrigen Beamten als seine Hilfsarbeiter nach seinen Anweisungen zu ver-

fahren haben (**Büreaukratisches System**). Oder verschiedene Beamte stellen nach gemeinsamer Beratung durch Mehrheitsbeschluß den Willen der Behörde dar (**Kollegialsystem**). Jede Kollegialbehörde besitzt jedoch in der Stellung ihrer Subaltern- und Unterbeamten büreaukratische Elemente.

Jedes der beiden Systeme bietet eigentümliche Vorzüge und Nachteile, das Kollegialsystem Unabhängigkeit und Schwerfälligkeit, das büreaukratische Abhängigkeit von oben und prompte Vollziehung. Geschichtlich und nach den praktischen Bedürfnissen besteht bei einigen Behörden das büreaukratische, bei anderen das kollegiale Prinzip. Die Gerichte sind mit Ausnahme derjenigen für kleine und schleunige Sachen durchweg kollegial organisiert. Bei den Verwaltungsbehörden wiegt in neuerer Zeit, besonders nach Ausscheidung der Verwaltungsgerichtsbarkeit das büreaukratische Prinzip vor.

Je nach dem räumlichen Geschäftskreise bezeichnet man die Behörden als Zentralbehörden, mittlere und untere.

Diese Behörden handeln aber in wechselseitiger Über- und Unterordnung. Jede untere Behörde ist ihrer vorgesetzten Dienstbehörde innerhalb der Schranken der Rechtsordnung zum **Gehorsam** verpflichtet. Diese Gehorsamspflicht erscheint aber bei den richterlichen Behörden, die regelmäßig sachlich unabhängig zu entscheiden haben, besonders abgeschwächt.

Dieses Zusammenwirken der Ämter und Behörden innerhalb ihres örtlichen und sachlichen Geschäftskreises, in wechselseitiger Über- und Unterordnung bezeichnet man als **allgemeine Landesverwaltung**, aus der man aber gewöhnlich die Gerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichte als besonderen Lebensbedingungen unterstellt ausscheidet. Auch stellt man wohl einzelne besondere Verwaltungszweige der allgemeinen Landesverwaltung gegenüber. Hier wird der Begriff im weitesten Sinne als der unmittelbaren Staatsverwaltung überhaupt genommen.

Das Charakteristische der allgemeinen Staatsverwaltung besteht in einer Negative. Es drängt sich bei Erfüllung der staatlichen Verwaltungsaufgaben **nirgends** eine **besondere juristische Person** zwischen den Staat und das Publikum. Insbesondere

besitzen die Behörden eigene juristische Persönlichkeit nicht, sondern sind nur Organe des Staates.

Bei der **Kommunalverwaltung** tritt dagegen die besondere kommunale Korporation als Zwischenglied zwischen den Staat und den einzelnen.

Aus dem Umstande, daß man es hier mit einer eigenen juristischen Person zu tun hat, glaubte man vielfach besondere Folgerungen für die Verwaltungsaufgaben ziehen zu können. Man meinte, jede Persönlichkeit habe ihre eigenen Lebensaufgaben und ihren eigenen Lebenszweck, und aus dem Umstande, daß der Kommunalverband juristische Person sei, folge, daß seine Aufgaben von denen des Staates verschieden sein müßten (Rosin). Allein die Lebensaufgabe einer Person kann sehr wohl darin bestehen, daß sie sich vollständig in den Dienst einer anderen Person stellt und deren Aufgaben erfüllen hilft. Die Erfahrung zeigt, daß die Aufgaben eines kommunalen Verbandes denen des Staates gleichartig sind, daß es sich um Aufgaben handelt, die auch der Staat wahrnimmt oder unbeschadet seines Wesens wahrnehmen könnte, also schlechthin um **Staatsaufgaben**. Geschichtlich hat deren Umfang geschwankt. Die mittelalterlichen Städte bildeten geradezu Staaten im Staate, sodaß sie allen Staatszwecken gerecht wurden. Die absolute Monarchie hatte den Städten ihre alten Verwaltungsaufgaben, insbesondere Gericht und Polizei, belassen, sie aber aller Selbständigkeit entkleidet. Der Staat des 19. Jahrhunderts hat, indem er die Kommunalverbände wieder selbständiger stellte, die einheitlich zu leitenden Zweige, Gericht und Polizei, wieder für sich in Anspruch genommen und beschränkt die kommunalen Verbände auf Zwecke der Wohlfahrtspflege.

Seine Verwaltungsaufgaben erfüllt der Kommunalverband als **Gebietskörperschaft** innerhalb eines bestimmten Gebietes und auf Grund der genossenschaftlichen Organisation seiner Mitglieder, jedoch nicht nur gegenüber diesen, sondern auch gegenüber den Kommunalfremden, die sich in dem Gebiete aufhalten. Er tritt daher in Wirksamkeit nach Maßgabe der genossenschaftlichen Organisation und kraft seiner Verfassung durch seine Organe. Und er verwendet für die Erfüllung seiner Aufgaben dieselben

Mittel wie der Staat. Er ist ausgestattet mit den Mitteln der obrigkeitlichen Herrschaft, tritt aber auch in der privatwirtschaftlichen Sphäre als Privatrechtssubjekt auf. Finanziell ist er jedenfalls auf die eigenen Mittel der Korporation sei es privatrechtlicher sei es hoheitlicher Art angewiesen.

Der Kommunalverband hat, indem er als Gebietskörperschaft über sein Gebiet und über seine Mitglieder die gleichen Aufgaben wie der Staat und mit den gleichen Mitteln erfüllt, die größte Wesensverwandtschaft mit dem Staate. Doch in einem Punkte unterscheidet er sich von dem Staate. Er ist nirgends unabhängig, sondern der staatlichen **Aufsicht** unterworfen.

Die Gestaltung der Aufsicht ist geschichtlich sehr verschieden. Der mittelalterliche Kommunalverband hatte volle Autonomie auch der Rechtssatzung, nur locker hing er durch das von der Landesobrigkeit erteilte Privilegium und gelegentliche Aufsichtsbefugnisse mit der obersten Staatsgewalt zusammen. Die absolute Monarchie dehnte die Aufsicht umgekehrt aus zur unmittelbaren staatlichen Leitung, sodaß die Kommunalbehörden nichts anderes waren als ausführende Organe eines höheren staatlichen Willens. Der deutsche Staat des 19. Jahrhunderts hat seit der Steinschen Städteordnung von 1808 die Kommunalverbände unter Beschränkung ihres Wirkungskreises wieder selbständiger gestellt. Er regelt die Verfassung der Kommunalverbände durch Gesetz. Innerhalb des gesetzlichen Rahmens haben sie aber Selbständigkeit. Der Staat **kontrolliert** grundsätzlich nur die **Gesetzmäßigkeit** der kommunalen Verwaltungsakte unter Gewähr des Verwaltungsrechtsweges und zieht die Zweckmäßigkeit der kommunalen Beschlüsse nur ausnahmsweise zu seiner Entscheidung, wo er sich eine Genehmigung oder Bestätigung vorbehalten hat.

Der ursprüngliche geschichtliche **Typus** der Kommunalverbände waren die im Mittelalter organisch erwachsenen städtischen Gemeinden, während das flache Land vorwiegend herrschaftlich regiert wurde. Erst im 19. Jahrhundert sind mit Beseitigung der Grundherrschaft auch die Landgemeinden zu selbständiger Bedeutung gelangt. Daneben sind vom Staate eine Reihe von weiteren Kommunalverbänden wie Kreis und Provinz neu geschaffen worden.

Für den Staat bietet die Kommunalverwaltung den **Vorteil**, daß eine Reihe von Aufgaben, für die örtlich verschiedene Bedürfnisse vorhanden sind, diesen gemäß und ohne Inanspruchnahme der Mittel des Staates verwaltet werden können.

Mit der Kommunalverwaltung hat man nun immer in eine gewisse Verbindung gesetzt die **Selbstverwaltung**. Das Wort taucht seit Mitte des 19. Jahrhunderts auf in der Bedeutung eines Anspruchs der Kommunalverbände auf möglichste Unabhängigkeit vom Staate, so in der Gesetzgebung vom 11. März 1850. Bald darauf erschienen die umfassenden Schriften Gneists über englisches Verwaltungsrecht, in denen er nachwies, daß Selfgovernment das politische Prinzip des Ehrenamtes bedeute, weshalb es sowohl in der allgemeinen Landesverwaltung wie in der Kommunalverwaltung wiederkehre und zwischen obrigkeitlicher und wirtschaftlicher Selbstverwaltung zu unterscheiden sei. Indem man sich berufen fühlte, den Begriff der Selbstverwaltung auch auf das staatsrechtliche Gebiet zu verpflanzen, bildete man einen vermeintlich deutschrechtlichen Begriff der Selbstverwaltung, der sich mit der Kommunalverwaltung decken solle (H. Schulze). Damit hatte man nicht mehr gewonnen als zwei Bezeichnungen für denselben Begriff. Ebenso wenig sind andere Versuche gelungen, der Selbstverwaltung eine juristische Bedeutung abzugewinnen. Sie bezeichnet nur eben einen politischen Grundsatz. Die Versuche haben aber auf die Sprache der Praxis verhängnisvoll gewirkt, indem man gewisse Behörden der allgemeinen Landesverwaltung wegen des Vorwiegens des Ehrenamtes nicht als königliche bezeichnen zu dürfen glaubt, so z. B. den Bezirksausschuß.

Alle Verwaltung ist entweder allgemeine Landesverwaltung oder Kommunalverwaltung. Es gibt kein drittes. Wohl aber ist möglich eine **allgemeine Landesverwaltung** durch **kommunale** Organe und aus **kommunalen** Mitteln.

Diese **Verbindung** taucht zuerst in der brandenburgischen Kreisverfassung seit dem großen Kurfürsten auf. Bewußt durchgeführt wurde sie in der Steinschen Städteordnung von 1808 nach der der Staat zwar die Polizei für sich in Anspruch nahm, aber sie meist den Magistraten kraft Auftrags überließ. Und die

neueste Verwaltungsgesetzgebung hat die Verbindung von der Gemeinde bis herauf zur Provinz durchgeführt.

Mit der Aufgabe wird hier nicht der Kommunalverband als solcher nach Maßgabe seiner kommunalen Verfassung, sondern ein bestimmtes kommunales **Organ** betraut. Nur dieses hat damit zu tun. In die Polizeiverwaltung des Bürgermeisters dürfen z. B. die Stadtverordneten nicht hineinreden. Und das kommunale Organ handelt nicht in kommunaler Freiheit, sondern nach dem System der allgemeinen Landesverwaltung in Gehorsamspflicht gegen die Anweisungen der vorgesetzten Behörden.

Diese Verbindung bietet dem Staate eigentümliche **Vorteile.** Er bedarf nicht einer Behördenorganisation bis in die einzelne Gemeinde herab, sondern er bedient sich für seine Zwecke der kommunalen Organe. Der Kommunalverband hat auch für die entsprechenden Kosten aufzukommen. Und doch wird der Verwaltungszweig nicht kommunaler Freiheit überlassen, sondern der Staat behält die einheitliche Leitung in der Hand.

Anderseits werden die kommunalen Organe durch Wahrnehmung allgemeiner Staatsaufgaben über die bloßen Kirchturmsinteressen herausgehoben, und der Kommunalverband sieht Organe seines Vertrauens mit staatlichen Aufgaben innerhalb des Kommunalbezirkes betraut.

§ 17. Die Stadtgemeinden.

Vgl. Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.

Die absolute Monarchie hatte die Städte aller Selbstständigkeit entkleidet. In Instruktionen und rathäuslichen Reglements wurde der Zustand jeder Stadt geregelt. Der Magistrat hatte nur auszuführen, was die Staatsbehörden ihm anbefahlen.

Die Entwicklung städtischer Selbstverwaltung beginnt erst mit der Steinschen **Städteordnung** vom 19. November 1808, wenn sie auch als erster Schritt auf unbekanntem Wege äußerlich an manchen Mängeln litt. Erheblich besser und **organischer** gedacht war die revidierte Städteordnung vom 17. März 1831, die in den Städten mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen

und des größten Teils der Rheinprovinz in Kraft trat, wo die von 1808 nicht galt. Der Versuch einer einheitlichen Gemeindeordnung in der Gesetzgebung vom 11. März 1850 mißlang.

Daher gelten noch jetzt die **verschiedensten Städteordnungen nebeneinander.** Es sind dies für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Neuvorpommern und Rügen die vom 30. Mai 1853 nebst Instruktion vom 20. Juni 1853, für Westfalen die fast wörtlich übereinstimmende vom 19. März 1856, für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856, für Frankfurt a. M. vom 25. März 1867, für Schleswig-Holstein vom 14. April 1869, für Hessen-Nassau mit Ausnahme von Frankfurt a. M. vom 4. August 1897. In Hannover ist die Städteordnung vom 24. Juni 1858 in Kraft geblieben. In Neuvorpommern und Rügen gelten Stadtrezesse für die einzelnen Städte, nur in gewissen Punkten hat das Gesetz vom 31. Mai 1853 für sie einheitliches Recht geschaffen. Hohenzollern hat ein für Stadt und Land gemeinsames Gemeindegesetz vom 2. Juli 1900. Nur einzelne Punkte der Städteverfassung sind einheitlich geregelt, so die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte und Beschlußbehörden durch das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883, das Finanzwesen durch das Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893.

Trotz mancher Verschiedenheiten gehen doch die einzelnen Städteordnungen, besonders auch die hannöversche, zurück auf die von 1808 und 1831. Nur vereinzelt, zumal in der rheinischen, haben sich Einflüsse des französischen Rechts geltend gemacht. Es ist daher auch möglich, die **Stadtverfassung** in den Grundzügen **einheitlich** darzustellen.

Jede Stadtgemeinde hat ihr **Gebiet**, dessen Grenzen nur mit höherer Genehmigung, vielfach nur durch Gesetz geändert werden können.

Jede Stadtgemeinde hat aber auch eine persönliche Grundlage in ihren Angehörigen. Diese **Gemeindezugehörigkeit** beruhte früher auf Geburt oder besonderer Verleihung und gab noch nach der Städteordnung von 1808 nicht nur die politischen Rechte, sondern auch die Befugnis zu Grundbesitz und Gewerbebetrieb in der Stadt. An der besonderen Verleihung hat nur das hannö-

versche Recht noch festgehalten. Im übrigen Staatsgebiete ist die alte genossenschaftliche Organisation ersetzt durch das französische Prinzip der Einwohnergemeinde. Die Gemeindezugehörigkeit wird danach für alle mit Ausnahme der aktiven Militärpersonen begründet durch die Tatsache des Wohnsitzes im Gemeindebezirke. Aus der Gemeindezugehörigkeit folgt die Berechtigung zur Teilnahme an den Gemeindeeinrichtungen und die Verpflichtung, zu ihren Einrichtungen an den Lasten mitzutragen.

Aus der Klasse der Gemeindeangehörigen erhebt sich dann die Klasse der politisch berechtigten, der eigentlichen **Bürger**. Die politische Berechtigung ist an eine Reihe verschiedener Vorbedingungen geknüpft, wie männliches Geschlecht, bestimmtes Alter (24 oder 21 Jahre), Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, Nichtbeziehen von Armenunterstützung, nicht im Konkurs sein, meist auch einen geringen Zensus wie Zahlung von Gemeindesteuern.

Aus der Wahl der Bürger geht die Gemeindevertretung hervor, die meist als **Stadtverordnetenversammlung**, in Hannover als Bürgervorsteher, in Neuvorpommern und Rügen als bürgerschaftliches Repräsentantenkollegium bezeichnet wird. Die Wahl erfolgt nach einzelnen Wahlbezirken unmittelbar, in den meisten Landesteilen auf sechs Jahre mit alternierendem Ausscheiden, aber derart, daß die Hälfte Hausbesitzer sein müssen. In den alten Provinzen und Hessen-Nassau geschieht die Wahl nach dem bekannten Dreiklassensysteme. Die Versammlung wählt ihren Vorsteher, in Hannover Bürgervorsteher-Worthalter. Nur wo eine kollegiale Magistratsverfassung nicht besteht, ist der erste Bürgermeister von Amts wegen Vorsitzender der Gemeindevertretung.

Die zweite städtische Behörde bildet der Magistrat.

Der **Magistrat** ist meist kollegial organisiert aus einem ersten Bürgermeister, dem vom Könige der Titel Oberbürgermeister verliehen werden kann, einem zweiten Bürgermeister und Stadträten oder Ratmannen. Nur in der Rheinprovinz ist, soweit eine Stadt nicht ausdrücklich das Kollegialsystem annimmt, im Anschlusse an die Überlieferung der französischen Mairien die Verfassung büreaukratisch, d. h. der erste Bürgermeister entscheidet allein, und die Beigeordneten haben nach seinen Anweisungen oder in seiner Vertretung

die Geschäfte zu bearbeiten. Die gleiche Verfassung kann in anderen Landesteilen für kleinere Städte, für die ein kollegialer Magistrat zu schwerfällig sein würde, eingeführt werden (sog. Marktfleckenverfassung).

Die **Mitglieder des Magistrats** sind besoldete Berufsbeamte oder unbesoldete Ehrenbeamte. Zu den besoldeten gehören namentlich der erste und der zweite Bürgermeister und technische Mitglieder wie Syndikus, Stadtschulrat, Stadtbaurat, Kämmerer. Die besoldeten werden in den meisten Landesteilen auf 12 Jahre, die unbesoldeten auf 6 Jahre gewählt. Die besoldeten erhalten, wenn sie nicht wiedergewählt werden, Pension, auch ohne dienstunfähig zu sein. In Hannover besteht lebenslängliche Wahl, die auch in anderen Landesteilen ausnahmsweise zulässig ist.

Die **Wahl** erfolgt meist durch die Stadtverordneten, in Schleswig-Holstein aus drei Kandidaten, welche eine Kommission des Magistrats und der Stadtverordneten vorschlägt, durch die wahlberechtigte Bürgerschaft, in Hannover durch den Magistrat und eine gleiche Anzahl von Bürgervorstehern. Für Frankfurt a. M. wird der Oberbürgermeister vom Könige ernannt aus drei Kandidaten, welche die Stadtverordneten vorschlagen. Für Neuvorpommern und Rügen sind nach dem schwedischen Patente vom 18. Februar 1811 die Bürgermeister vom Könige zu ernennen.

Die gewählten Magistratsmitglieder bedürfen meist der **Bestätigung**. In Schleswig-Holstein und Frankfurt a. M. gilt dies nur für die Bürgermeister, im übrigen Hessen-Nassau nur für die besoldeten Magistratsmitglieder. Die Bestätigung ist für die Bürgermeister in Städten von über 10000 Einwohnern Sache des Königs, sonst des Regierungspräsidenten, der die Bestätigung nur mit Zustimmung des Bezirksausschusses versagen darf, in Berlin des Oberpräsidenten.

Der Magistrat hat verschiedene **Hilfsorgane**. Hierher gehören die städtischen Deputationen, zusammengesetzt aus einem Mitgliede des Magistrates als Vorsitzenden und Stadtverordneten und Bürgern, welche die Stadtverordnetenversammlung wählt, für einzelne Verwaltungszweige, wie Armenpflege, Stiftungen, Schulwesen usw. Dazu kommen in größeren Städten Bezirksvorsteher im Ehren-

amte für örtlich abgegrenzte Bezirke. Endlich hat jede Stadt vom Magistrate auf Lebenszeit anzustellende Gemeindebeamte als besoldete Berufsbeamte, höhere wie Magistratsassessoren, Schul- und Bauinspektoren, nur in größeren Städten vorkommend, Büreaubeamte und aus den Militäranwärtern zu entnehmende Unterbeamte. Für ihre Anstellung, Besoldung, Pensionierung und Hinterbliebenen-Versorgung gilt das Kommunalbeamtengesetz vom 30. Juli 1899.

Die beiden städtischen Behörden **wirken** gewöhnlich in der Weise **zusammen**, daß die Gemeindevertretung über alle städtischen Angelegenheiten, namentlich den Etat beschließt, und der Magistrat die Beschlüsse, wenn er ihnen zustimmt, ausführt und die laufende Verwaltung erledigt. Im Interesse des Zusammenwirkens ist der Magistrat auch regelmäßig in den Sitzungen der Stadtverordneten vertreten. In Hannover und Schleswig-Holstein finden sogar gemeinsame Sitzungen beider Kollegien statt.

Die **Gegenstände** der **Kommunalverwaltung** sind nicht erschöpfend gesetzlich bestimmt. Einiges wie Ortsarmenpflege, Wegeunterhaltung, überweist das Gesetz der Gemeinde. Anderes kann sie, z. B. Unterhaltung eines Museums, in den Kreis ihrer Verwaltung ziehen, ohne gesetzlich dazu genötigt zu sein.

Ihre Verwaltung führt die Gemeinde mit ihren **eigenen Mitteln**.

Dazu gehören in erster Linie **privatwirtschaftliche Einnahmen** aus Grundbesitz und Gewerbebetrieben, wie Gasanstalt, Straßenbahnen. Damit kommt aber bei den gesteigerten kommunalen Aufgaben der Gegenwart heute kaum eine Stadt mehr aus.

In zweiter Linie stehen **Beiträge** und **Gebühren**. Beiträge können von einzelnen erhoben werden, denen eine städtische Veranstaltung in besonders hohem Maße zu statten kommt, z. B. ein Hausbesitzer erhält vor seinem Hause einen Park. Gebühren werden erhoben für die Benutzung städtischer Einrichtungen, wie Schlachthausgebühren, Marktstandsgelder, oder für einzelne Verwaltungshandlungen, z. B. Genehmigungen.

Die Stadt kann auch **indirekte Steuern** der mannigfachsten Art erheben. Nur darf sie sich dabei nicht mit dem Reichsrechte

in Widerspruch setzen und etwa Zollgrenzen im Reiche errichten. Auch sollen Steuern auf notwendige Lebensmittel nicht eingeführt werden. Im übrigen haben die kommunalen Steuertechniker freiesten Spielraum, wie z. B. für Grundbesitz-Umsatzsteuer, Hundesteuer, Klavier- und Fahrradsteuer usw.

Was die **direkten Steuern** anbetrifft, so bestand die Miquelsche Steuerreform von 1893 im wesentlichen darin, daß sie die sog. Real- oder Ertragsteuern für den Staat außer Hebung setzte und den Gemeinden überließ. Deren Zuschläge zu der Einkommensteuer sollten damit auf ein geringeres Maß zurückgeführt werden.

Die Real- oder Ertragsteuern, die **Grund- und Gebäudesteuer** nach dem Gesetze von 1861 und die **Gewerbesteuer** nach dem von 1891, werden zwar noch weiter vom Staate veranlagt, doch nur zu dem Zwecke, damit die Gemeinde von allem Grundbesitze und von allem stehenden Gewerbe innerhalb ihrer Grenzen die entsprechenden Zuschläge erheben kann. Es bleibt der Gemeinde aber unbenommen, stattdessen eigene Grundsteuern und eigene Gewerbesteuern nach besonderem Systeme einzuführen. Besonders geregelt ist die Gewerbebesteuerung der Wanderlager durch Gesetz vom 27. Februar 1880 und der Warenhäuser durch Gesetz vom 18. Juli 1900.

In letzter Linie ist aber die Gemeinde angewiesen auf Zuschläge zu der staatlichen **Einkommensteuer**. Subjektiv steuerpflichtig sind alle, die in der Gemeinde ihren Wohnsitz oder mindestens drei Monate ihren Aufenthalt haben, wobei bei mehrfachem Wohnsitze oder Aufenthalte eine entsprechende Verteilung stattfindet, aber auch die, welche, ohne in der Gemeinde zu wohnen, in ihr Grundbesitz haben oder Gewerbe betreiben (sog. Forensen), von den betreffenden Einnahmequellen, die dann in anderen Gemeinden steuerfrei zu lassen sind, und endlich Erwerbsgesellschaften, wie Aktiengesellschaften, auch der Fiskus von seinen Erwerbsgeschäften. Steuerfrei sind Mitglieder des königlichen Hauses, Witwen- und Waisengelder, Pensionen bis 750 Mark, Geistliche, Volksschullehrer und Militärpersonen von ihrem Diensteinkommen, während das Diensteinkommen der Beamten nur zur Hälfte besteuert wird.

(Wegen der Beamten V. v. 23. Sept. 1867, wegen der Militärpersonen RG. vom 28. März 1886, preuß. G. vom 29. Juni 1886.)

Realsteuern und Einkommensteuer müssen mit ihren Zuschlägen in einem gewissen Verhältnisse zueinander stehen.

Die Steuerverfassung wird durch eine **Steuerordnung** festgestellt.

Die **Steuereinschätzung** erfolgt jedes Jahr durch den Gemeindevorstand oder einen besonderen Steuerausschuß. Über Reklamationen entscheidet der Gemeindevorstand, gegen dessen Beschluß die Klage im Verwaltungsstreitverfahren stattfindet.

Ausnahmsweise können auch **Naturaldienste** der Einwohner eingeführt werden.

Die Verwaltung ist nach einem alljährlich unter Mitwirkung der Stadtverordneten festzustellenden **Etat** zu führen.

Für besondere Zwecke können mit höherer Genehmigung **Anleihen** aufgenommen werden.

Die ganze Verwaltung wird geführt unter staatlicher **Aufsicht.** Aufsichtsbehörde ist, soweit das Gesetz im einzelnen Falle nicht etwas anderes bestimmt, der Regierungspräsident, für Berlin der Oberpräsident. Die Aufsicht erstreckt sich auf die Zweckmäßigkeit der kommunalen Beschlüsse nur da, wo für sie ausnahmsweise eine höhere Genehmigung oder Bestätigung erfordert wird. Sonst kontrolliert die Aufsichtsbehörde nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltung in den Formen der Beanstandung und Zwangsetatisierung. Sie kann vermeintlich rechtswidrige Beschlüsse der kommunalen Organe beanstanden oder durch den ersten Bürgermeister beanstanden lassen. Sie kann ferner der Gemeinde gesetzlich obliegende Leistungen, die diese in den Etat einzustellen oder zu genehmigen sich weigert, zwangsweise in den Etat einstellen. Gegen beiderlei Verfügungen hat das beteiligte Gemeindeorgan die Klage im Verwaltungsstreitverfahren.

Die Stadt ist ferner ein Bezirk der **allgemeinen Landesverwaltung,** wobei sich der Staat des Magistrats oder des Bürgermeisters als seiner Organe bedient.

Namentlich gilt das von der **Polizei.** Diese ist Gegenstand der allgemeinen Landesverwaltung, wird aber in der Regel von

dem ersten Bürgermeister oder einem anderen Magistratsmitgliede, in Hannover von dem Magistrate ausgeübt.

Nach dem Polizeiverwaltungsgesetze vom 11. März 1850 können in den wichtigeren Städten, besonders denen über 10000 Einwohnern, besondere **königliche Polizeibehörden** eingerichtet werden, neben denen jedoch dem Bürgermeister Teile der Polizei belassen werden können (in Berlin Straßenbaupolizei). Die Gemeinde hat dann einen Teil der Kosten der Polizeiverwaltung zu tragen (G. vom 20. April 1892). Der Staat hat jedoch von seiner Befugnis nur in einer Reihe der wichtigsten Städte Gebrauch gemacht.

Eine besondere Stellung nimmt das **Berliner Polizeipräsidium** ein. Es ist nicht nur Orts-, sondern auch Landespolizeibehörde mit den polizeilichen Befugnissen einer Regierung. Es bildet ferner die vorgesetzte Behörde für die Polizeidirektionen von Charlottenburg, Schöneberg und Rixdorf (G. v. 13. Juni 1900) und hat die Straf- und Sittenpolizei in anderen Vororten (G. v. 12. Juni 1889).

§ 18. Die Landgemeinden.

In der Landgemeindeverfassung prägt sich der scharfe wirtschaftliche **Gegensatz** der **östlichen** und **westlichen** Landesteile, wie er seit der Kolonisation des Slavenbodens bestand, noch heute aus. Im Osten überwog ein starker Großgrundbesitz, der die Bauernschaften in wirtschaftliche und politische Abhängigkeit von sich gebracht hatte, im Westen die bäuerliche Kleinwirtschaft. Daher hatte der Osten die patrimoniale Verfassung des flachen Landes, wie sie subsidiär durch das ALR. II, 7 geregelt war, in einzelnen Punkten ergänzt durch ein Gesetz von 1856, erst die Kreisordnung von 1872 beseitigte die patrimonialen Elemente. Der Westen war seit der Fremdherrschaft dem französischen Bureaukratismus anheimgefallen, wie er sich auch in der westfälischen Landgemeindeordnung von 1841 und in deren neuen Redaktion von 1856, wie in der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 nebst Novelle von 1856 ausprägte. Überall brachten die Kreisordnungen ergänzende Bestimmungen, namentlich über die Ortspolizei des flachen Landes.

Erst in neuerer Zeit hat sich die Gesetzgebung der **Landgemeindeverfassung** zugewandt. Es gelten jetzt für die östlichen Provinzen die Landgemeindeordnung vom 3. Juli 1891, mit geringen Änderungen durch Gesetz vom 4. Juli 1892 ausgedehnt auf Schleswig-Holstein, nahe verwandt die Landgemeindeordnung für Hessen-Nassau vom 4. August 1897 und die Gemeindeordnung für Hohenzollern vom 2. Juli 1900. In Westfalen gilt die Landgemeindeordnung vom 19. März 1856, ergänzt durch die Kreisordnung, in der Rheinprovinz die Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845, ergänzt durch Gesetz vom 15. Mai 1856 und die Kreisordnung. In Hannover ist das Landgemeindegesetz vom 28. Juli 1859 in Kraft geblieben. Trotz dieser Verschiedenheit wird es möglich sein, die obersten Grundsätze der Landgemeindeverfassung einheitlich zu behandeln.

Jede Gemeinde hat einen bestimmten **Bezirk**, der nur mit höherer Genehmigung geändert werden darf. Die neuere Gesetzgebung ist dabei besonders bestrebt, lebensunfähige Zwergbildungen auch gegen den Willen der Beteiligten nach Beschluß der Selbstverwaltungskörper mit anderen Bezirken zu vereinigen.

Die Gemeinde hat ferner eine persönliche Grundlage in der **Gemeindeangehörigkeit**. Diese beruhte früher auf der ansässigen Bauernschaft und ihrer Gliederung, ein Zustand, der sich in Hannover erhalten hat. In den neueren Gemeindegesetzen ist aber das französische Prinzip der Einwohnergemeinde, wonach der Wohnsitz im Gemeindebezirke die Grundlage der Gemeindeangehörigkeit bildet, auch für das flache Land maßgebend geworden. Aus der Gemeindeangehörigkeit folgt das Recht zur Teilnahme an den Einrichtungen und die Pflicht zur Tragung der Lasten der Gemeinde.

Aus den Gemeindeangehörigen hebt sich dann die engere Klasse derjenigen, die das politische **Gemeinderecht** besitzen. Dessen Voraussetzungen sind verschieden, im allgemeinen dürfen gewisse Disqualifikationen nicht Platz greifen.

In kleineren Gemeinden bilden die Inhaber des Gemeinderechts selbst die **Gemeindeversammlung**, in größeren wird von ihnen, meist auf sechs Jahre, eine **Gemeindevertretung** gewählt. Nach

den neueren Gemeindeordnungen vollzieht sich die Abstimmung in der Gemeindeversammlung und die Wahl zur Gemeindevertretung auf Grund des Dreiklassensystems. Den Vorsitz führt gewöhnlich der Gemeindevorsteher oder sein Vertreter.

Der Gemeindevorstand ist regelmäßig bureaukratisch. An der Spitze steht der **Gemeindevorsteher**, im Osten vielfach Schulze oder Richter, in Hessen-Nassau Bürgermeister genannt. Ihm stehen im Osten mehrere Schöffen, sonst ein oder mehrere Stellvertreter zur Seite. Ausnahmsweise, namentlich in Hessen-Nassau kann auch ein kollegialer Gemeindevorstand gewählt werden. Die Mitglieder des Gemeindevorstandes sind Ehrenbeamte, in größeren Gemeinden können jedoch besoldete Beamte bestellt werden. Die Wahl der Mitglieder des Gemeindevorstandes erfolgt durch die Gemeindeversammlung oder Gemeindevertretung und bedarf der Bestätigung des Landrates, die nur unter Zustimmung des Kreisausschusses versagt werden darf.

Die beiden Gemeindeorgane **wirken** in der Weise **zusammen**, daß die Gemeindeversammlung oder Gemeindevertretung über alle kommunalen Angelegenheiten beschließt, der Gemeindevorstand diese Beschlüsse ausführt und die laufenden Verwaltungsgeschäfte erledigt.

Was Gegenstand der Kommunalverwaltung ist, wird nicht allgemein bestimmt. Einzelne **Aufgaben** sind den Gemeinden gesetzlich auferlegt. Anderes kann sie freiwillig in den Kreis ihrer Verwaltung hineinziehen. Die gesamte Kommunalverwaltung ist zu führen aus den eigenen Mitteln der Gemeinde. In dieser Beziehung gilt auch für die Landgemeinden das im vorigen Paragraphen behandelte Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893.

Die ganze Verwaltung steht unter **Staatsaufsicht**, die regelmäßig vom Landrate zu führen ist. Die Zweckmäßigkeit der kommunalen Beschlüsse wird dabei nur insoweit geprüft, als das Gesetz ausnahmsweise für ihre Gültigkeit eine höhere Genehmigung oder Bestätigung erfordert. Im übrigen kontrolliert der Landrat nur die Rechtmäßigkeit der Kommunalverwaltung in den bereits erörterten Formen der Beanstandung und Zwangsetatisierung, gegen die dann die betroffenen Gemeindeorgane die Klage im Verwaltungsstreitverfahren haben.

Neben den Landgemeinden stehen allgemein mit Ausnahme der Rheinprovinz, des Regierungsbezirks Wiesbaden und der Hohenzollernschen Lande die selbständigen **Gutsbezirke**, geschichtlich erwachsen aus den Rittergütern und standesherrlichen Besitzungen. Sie gehören einer Gemeinde nicht an und bilden keine öffentlichrechtliche Korporation. Doch ist ihr Gebiet öffentlichrechtlich festgelegt und kann nur wie das der Gemeinde geändert werden. Alle öffentlichen Lasten, die sonst der Gemeinde obliegen, hat hier der Gutsbesitzer zu tragen, so daß es Gemeindesteuern nicht gibt. Die obrigkeitlichen Rechte mit den Befugnissen eines Gemeindevorstehers übt in diesem Falle der Gutsbesitzer oder eine von ihm zu bestellende Person als Gutsvorsteher, der in gleicher Weise wie der Gemeindevorsteher der Bestätigung des Landrates bedarf, aus. Eine kommunale Vertretung des Bezirkes fällt selbstverständlich fort.

Mehrere Gemeinden und Gutsbezirke können nun zur gemeinsamen Tragung kommunaler Lasten zu einem weiteren Verbande vereinigt werden. In dieser Hinsicht bestehen für Preußen zwei Systeme nebeneinander, das der Samtgemeinden und das der Zweckverbände.

Die **Samtgemeinden** haben ihren Ursprung im französischen Rechte, obgleich dieses selbst sie garnicht kennt. In den deutschen Grenzdepartements hatte man nämlich durchgängig mehrere Dorfschaften zu einer Gemeinde verbunden, schon weil man nicht genug französisch sprechende Maires hatte. Dabei blieb es auch zunächst unter preußischer Herrschaft. Doch machte sich allmählich in der Verwaltungspraxis die tatsächliche Trennung der Dorfschaften geltend, indem man für sie besondere Teile des Gemeindehaushalts einrichtete und ihnen eigene Untervorsteher gab. Die westfälische Landgemeindeordnung von 1841 und die rheinische Gemeindeordnung von 1845 erkannten dann die einzelne Dorfschaft wieder als Gemeinde an, erhielten aber daneben die größere Samtgemeinde aufrecht.

Größere Gemeinden bilden in Westfalen ein **Amt**, in der Rheinprovinz eine **Bürgermeisterei** für sich, kleinere Gemeinden, in Westfalen auch Gutsbezirke werden zu einer Samtgemeinde zu-

sammengelegt. An der Spitze steht ein Amtmann bzw. Bürgermeister, ihm zur Seite ein Beigeordneter, grundsätzlich im Ehrenamte, ausnahmsweise, tatsächlich in der Regel besoldet, und auf Vorschlag des Kreisausschusses vom Oberpräsidenten ernannt. Daneben fällt in Einzelgemeinden der besondere Gemeindevorsteher fort. Als kommunale Vertretung besteht in den zusammengesetzten Ämtern oder Bürgermeistereien eine besondere Amts- oder Bürgermeistereiversammlung, deren Mitglieder von den einzelnen kommunalen Körpern gewählt werden. Eine Folge des ursprünglichen Zustandes ist es, daß der Vorsteher der Samtgemeinde auch eine Einwirkung auf die Einzelgemeinde ausübt, so daß der Bürgermeister geradezu als Gemeindevorsteher der Einzelgemeinde und der Gemeindevorsteher als sein Vertreter erscheint.

Das System der **Zweckverbände** gehört den östlichen Provinzen und Schleswig-Holstein an. Hier hatten die Kreisordnungen von 1872 bzw. 1888, zum Teil als Ersatz für die aufgehobene Gutspolizei Amtsbezirke geschaffen. Größere Gemeinden oder Gutsbezirke bildeten einen Amtsbezirk für sich, kleinere Gemeinden und Gutsbezirke konnten zu einem Amtsbezirke zusammengelegt werden. An der Spitze stand ein Amtsvorsteher, regelmäßig vom Oberpräsidenten auf Vorschläge des Kreisausschusses als Ehrenbeamter, ausnahmsweise als besoldeter Beamter bestellt und zwar auf sechs Jahre, daneben in den zusammengesetzten Amtsbezirken ein von den kommunalen Körpern bestellter Amtsausschuß. Gesetzlich war dem Amtsbezirke nur die Tragung der Polizeiverwaltungslast auferlegt. Die beteiligten Gemeinden und Gutsbezirke sollten ihm aber auch andere kommunale Aufgaben übertragen können. Das geschah jedoch im allgemeinen nicht, und deshalb hat die neue Landgemeindeordnung diese Ermächtigung wieder beseitigt, so daß der Amtsbezirk nur für die Polizeilast besteht.

Wohl aber können Gemeinde- und Gutsbezirke sich für gemeinsame Erfüllung von **einzelnen kommunalen Aufgaben**, wie Armenpflege, Wege-, Schullast, Unterhaltung von Feuerspritzen zu besonderen Zweckverbänden vereinigen. Ein solcher hat dann einen Verbandsvorsteher und eine Verbandsversammlung zur Wahrnehmung der gemeinsamen Aufgaben. Beim Widerstreben ein-

zelner können solche Zweckverbände auch zwangsweise im Aufsichtswege gebildet werden.

In Hannover, Hessen-Nassau und Hohenzollern bestehen weitere Verbände über die Einzelgemeinden im allgemeinen überhaupt nicht.

Die Gemeinde und ihre Erweiterung in Samtgemeinde und Zweckverband wird nun aber auch in umfangreicher Weise dienstbar gemacht für die Zwecke der **allgemeinen Landesverwaltung.** Ganz besonders gilt das für die Polizei. Hinsichtlich der Handhabung der Ortspolizei des flachen Landes bestehen in Preußen fünf verschiedene Systeme nebeneinander.

Am weitesten verbreitet ist die Verwaltung der ländlichen Ortspolizei durch die **Amtsvorsteher.** Dieses System besteht in den östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen und in Schleswig-Holstein. Hier nimmt regelmäßig ein ernannter Ehrenbeamter, ausnahmsweise ein Berufsbeamter die Ortspolizei wahr. Der Gemeindevorsteher ist sein Hilfsorgan und verwaltet einzelne Zweige der Ortspolizei selbständig.

Das zweite System ist die Verwaltung der Ortspolizei durch den **Vorsteher der Samtgemeinde,** der deshalb auch ernannt wird. Es besteht in Westfalen und der Rheinprovinz in den Ämtern und den Bürgermeistereien.

Das dritte System bildet die Verwaltung der ländlichen Ortspolizei durch den **Landrat** unmittelbar, unter dem der Gemeindevorsteher als Hilfsorgan tätig ist und einzelne Zweige der Ortspolizei selbständig verwaltet. Es besteht in Hannover im Anschlusse an die frühere Amtsverfassung, weshalb die hannoverschen Kreise auch durchschnittlich kleiner sind als sonst, und in dem Landkreise Frankfurt a. M., dessen Landrat der dortige Polizeipräsident ist, um eine einheitliche Polizeiverwaltung für die Stadt und deren Vororte zu ermöglichen.

Ein viertes System ist die Verwaltung der Ortspolizei durch besoldete Hilfsbeamte des Landrates in kleineren Distrikten des Kreises. Diese Beamten heißen **Distriktskommissare** und werden vom Oberpräsidenten ernannt. Dies System besteht seit der Kabinettsordre vom 10. Dezember 1836 in der Provinz Posen,

wo Versuche zur Heranziehung des Grundadels für die Ortspolizei aus nationalen Gründen gescheitert waren. Nur die Rittergutsbesitzer dürfen auf ihren Gütern die Ortspolizei selbst wahrnehmen.

Ein fünftes System bildet endlich die Verwaltung der Ortspolizei durch den Vorsteher der Einzelgemeinde (**Bürgermeister**). Es besteht in Hessen-Nassau mit Ausnahme des Landkreises Frankfurt a. M. und den Hohenzollernschen Landen.

§ 19. Die Kreise.

Die **Kreisverfassung** ist zur Zeit des großen Kurfürsten in den mittleren Landesteilen, Kur- und Neumark, Pommern und Magdeburg entstanden. Uralt waren die Kreise als Beritte der Landreiter, der Exekutivbeamten der Obergerichte, und als Wahlbezirke der Ritterschaft für den ständischen Ausschuß. Seit dem 17. Jahrhundert werden die Kreise auch für die Zwecke der neuen Steuerverwaltung dienstbar gemacht. Die Rittergutsbesitzer bilden den Kreistag, der die Steuern umlegt, und wählen als ihren Vertrauensmann einen Kommissar, den dann auch der Landesherr als sein Organ bestellte. In Magdeburg und Pommern war dies regelmäßig der Vertreter im ständischen Ausschusse, der Landrat, der diesen Titel auch nach Beseitigung des Ausschusses als den höheren beibehielt. Bei der Königskrönung bekamen auf ihren Wunsch auch die brandenburgischen Kreiskommissare den Landratstitel. Die Kreisverfassung wurde dann weiter ausgedehnt unter Friedrich Wilhelm I. auf das Mindensche Kammerdepartement und Halberstadt, unter Friedrich dem Großen auf Schlesien, Preußen, Kleve-Mark und Westpreußen, später auch auf alle weiteren Erwerbungen, jedoch führte man mit Ausnahme von Schlesien meist nur die büreaukratische Organisation ohne Kreistage und Selbstverwaltung ein.

Nach 1815 wurde das ganze Staatsgebiet mit Ausnahme der größeren Städte gleichmäßig in **Kreise** geteilt, deren jeder einen Landrat haben sollte. Die Kreisbeamten erhielten 1816 eine einheitliche Instruktion. Die neuständische Gesetzgebung der zwanziger

Jahre bildete dann Kreistage aus Rittergutsbesitzern, Vertretern der Städte und Bauern mit unverhältnismäßiger Bevorzugung des Großgrundbesitzes, aber sehr bescheidenen Befugnissen. Der Versuch einer Reform durch die Gesetzgebung vom 11. März 1850 mißlang.

Die endgültige Neugestaltung brachten erst die neuen **Kreisordnungen.** Solche ergingen für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen am 13. Dezember 1872 mit Novelle vom 19. März 1881, für Hannover vom 6. Mai 1884, für Hessen-Nassau am 7. Juni 1885, für Westfalen am 31. Juli 1886, für die Rheinprovinz am 30. Mai 1887 und für Schleswig-Holstein am 26. Mai 1888. Wesentliche Abweichungen ergaben sich dabei dadurch, daß man die Ortspolizeiverwaltung des flachen Landes mit in den Kreisordnungen geregelt hatte, hinsichtlich der Kreisverfassung stimmten sie größtenteils wörtlich überein. Die ältere Kreisverfassung blieb nur in der Provinz Posen aus nationalen Gründen bestehen, wurde aber durch Gesetz vom 19. Mai 1889 hinsichtlich der Befugnisse der Kreisorgane und der allgemeinen Landesverwaltung mit den Einrichtungen der anderen Landesteile in Übereinstimmung gebracht. Für Hohenzollern brachte die Amts- und Landesordnung vom 2. April 1873 etwas abweichende Einrichtungen.

Jeder Kreis hat einen bestimmten **Bezirk,** dessen Grenzen nur durch Gesetz verändert werden können, soweit es sich nicht um Veränderung von Gemeinde- und Gutsbezirksgrenzen handelt, die gleichzeitig Kreisgrenzen sind.

Größere Städte bilden als **Stadtkreise** Kreise für sich und haben in dieser Eigenschaft ohne besondere kommunale Organisation als Stadtgemeinden alle kommunalen Aufgaben des Kreises zu erfüllen. Städte, die eine gewisse Einwohnerzahl erreichen, — 25000, in Westfalen 30000, in der Rheinprovinz 40000 —, können aus dem Kreise ausscheiden und eigene Stadtkreise bilden.

Die Zugehörigkeit zum Kreise beruht auf dem Grundsatze der Einwohnergemeinde. **Angehörige** des Kreises sind mit Ausnahme der aktiven Militärpersonen alle diejenigen, die dem Kreise durch Wohnsitz angehören. Aus der Kreisangehörigkeit folgt das Recht,

an den Einrichtungen des Kreises teilzunehmen, und die Verpflichtung, an seinen Lasten durch Steuer und Ehrenamt mitzutragen.

Der Kreis hat eine Vertretung in der Kreisversammlung oder dem **Kreistage.** Dessen Mitglieder werden auf sechs Jahre mit alternierendem Ausscheiden alle drei Jahre gewählt. Die Wahl erfolgt nach den drei Wahlverbänden der Großgrundbesitzer, der Städte und Landgemeinden. Auf diese werden die Kreistagsabgeordneten zunächst nach dem Maßstabe der Bevölkerung zwischen Städten und dem flachen Lande, jedoch so, daß die Städte nie mehr als die Hälfte und, wenn nur eine Stadt im Kreise ist, nicht mehr als ein Drittel erhalten, und die ländlichen Abgeordneten gleichmäßig auf Großgrundbesitzer und Landgemeinden verteilt. Der Wahlverband der Großgrundbesitzer, keineswegs identisch mit den Besitzern selbständiger Gutsbezirke, sondern abhängig von einem Zensus an Grundsteuer, wählt seine Abgeordneten unmittelbar. Im Wahlverbande der Landgemeinden wählen nach Wahlbezirken die Vertreter der Einzelgemeinden, im Westen der Samtgemeinden und die Besitzer der selbständigen Gutsbezirke, die den Zensus für den Großgrundbesitz nicht erfüllen, erst Wahlmänner und diese den Abgeordneten. Die städtischen Abgeordneten werden von Magistrat und Stadtverordneten in einer Wahlversammlung gewählt. In Posen ist das ständische System gemäß der Kreisordnung vom 20. Dezember 1828 bestehen geblieben, wonach jeder Rittergutsbesitzer eine Virilstimme hat, jede Stadt durch ihre Gemeindeorgane einen und die Landgemeinden des Kreises zusammen drei Deputierte wählen.

Der Kreistag tritt unter Vorsitz des Landrates zusammen und hat über die kommunalen Angelegenheiten zu beraten und zu beschließen.

Als Verwaltungsorgan nach Analogie des städtischen Magistrats hat der Kreis den **Kreisausschuß.** Er besteht aus dem Landrate oder seinem gesetzlichen Vertreter und sechs Ehrenbeamten, die der Kreis auf sechs Jahre derart wählt, daß alle zwei Jahre ein Drittel ausscheidet. In Posen ernennt sie der Oberpräsident.

An der Spitze des Kreises steht der **Landrat**. Er war ursprünglich wesentlich Ehrenbeamter, der aus der Ritterschaft des Kreises hervorging. Erst in neuerer Zeit ist meist der alte angesessene Landrat verschwunden und das Amt reines Berufsamt geworden. Doch ist dem Kreistage das Recht geblieben, geeignete Personen, die die Befähigung zum höheren Justiz- oder Verwaltungsdienste besitzen oder dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören und sich im Vorbereitungsdienste als Referendar oder in der Selbstverwaltung bewährt haben, dem Könige zur Ernennung vorzuschlagen. In Posen besteht dies Recht nicht. In gewissen standesherrlichen Gebieten Sachsens und der westlichen Provinzen ist auch der Standesherr vorher zu hören.

Der Landrat muß in Behinderungsfällen **vertreten** werden. Für kürzere Zeit, jedoch nicht im Kreisausschusse, kann dies durch den Kreissekretär geschehen. Außerdem wählt jeder Kreistag mit Ausnahme des Landkreises Frankfurt a. M. unter Bestätigung des Oberpräsidenten zwei Kreisdeputierte im Ehrenamte, eine Einrichtung, die zur Zeit Friedrichs des Großen aus der schlesischen Fürstentumsverfassung in die Kreisverfassung übergegangen ist, zur Vertretung des Landrates. Endlich kann die Regierung auch einen Berufsbeamten, einen Regierungsassessor, mit der Vertretung beauftragen. Überhaupt ist jetzt meist dem Landrate ein Regierungsassessor als Hilfsarbeiter beigegeben.

Die Kreisorgane **wirken** in der Weise **zusammen**, daß der Kreistag über die kommunalen Angelegenheiten beschließt, der Kreisausschuß diese Beschlüsse vorbereitet und ausführt und endlich der Landrat die laufenden Geschäfte erledigt.

Was **Gegenstand** der Kommunalverwaltung des Kreises ist, wird nicht erschöpfend gesetzlich bestimmt. Einige Aufgaben sind dem Kreise gesetzlich auferlegt, anderes kann er freiwillig in den Kreis seiner Verwaltung ziehen.

Die Verwaltung ist zu führen aus den **eigenen Mitteln** des Kreises. Grundvermögen, das Einnahmen abwürfe, ist dabei sehr wenig vorhanden. Wohl aber beziehen die Kreise nach Maßgabe der Dotationsgesetze vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875 Dotationen aus der Staatskasse. Endlich sind auch die Kreise

auf Steuern angewiesen. An indirekten Steuern steht ihnen dabei nur die Hundesteuer offen. Das Schwergewicht ruht auf Zuschlägen zu den staatlich veranlagten Steuern, Grund- und Gebäude-, Gewerbe- und Einkommensteuer. Den Gemeinden bleibt es aber überlassen, wie sie die auf sie entfallenden Kreissteuern aufbringen wollen, so daß diese nur in den Gutsbezirken gegenüber den Steuerpflichtigen selbständig in Erscheinung treten.

Die Verwaltung wird geführt unter staatlicher **Aufsicht**, für die im allgemeinen der Regierungspräsident zuständig ist. Die Aufsicht erstreckt sich über die Zweckmäßigkeit der einzelnen Verwaltungsmaßregeln nur da, wo die Gültigkeit der kommunalen Beschlüsse von einer höheren Genehmigung oder Bestätigung abhängig ist. Sonst wird nur die Rechtmäßigkeit der Verwaltung kontrolliert, in den Formen der Beanstandung und Zwangsetatisierung, wogegen das betroffene kommunale Organ die Klage im Verwaltungsstreitverfahren hat.

Der Kreis ist außerdem ein Bezirk der **allgemeinen Landesverwaltung.**

Im Landratsamte überwiegen die unmittelbaren Staatsaufgaben bereits derart, daß der **Landrat** trotz seiner Beteiligung an der Kommunalverwaltung nicht gleich dem Bürgermeister mittelbarer, sondern **unmittelbarer** Staatsbeamter ist. Er ist beteiligt bei der Militärverwaltung im Ersatzwesen, der Verwaltung der direkten Steuern, der Kommunalaufsicht über das flache Land, der Polizei usw.

Der **Kreisausschuß** ist gleichzeitig **Verwaltungsgericht** und **Beschlußbehörde** erster Instanz. Nur nach dieser Richtung der allgemeinen Landesverwaltung bedurfte es in den Stadtkreisen, da die kommunale Organisation des Kreises durch die der Stadt gedeckt wird, eines Ersatzes des Kreisausschusses. Er ist gegeben in dem Stadtausschusse, bestehend aus dem Bürgermeister und vier, vom kollegialen Magistrate aus seiner Mitte oder, wo ein solcher nicht besteht, der Gemeindevertretung aus den Gemeindebürgern gewählten Mitgliedern.

In Hohenzollern bestehen **Oberamtsbezirke** mit Amtsverversammlung, Amtsausschuß und Oberamtmann. Unbeschadet der

abweichenden Namen sind die Grundsätze der neuen Kreisverfassung auf diese Organisation zum Teil wörtlich übertragen. Nur wird die Amtsversammlung nicht nach den drei Besitzklassen, sondern unmittelbar in den einzelnen Gemeinden gewählt. In jeder ist der Fürst von Hohenzollern Mitglied und kann sich vertreten lassen. Ein Vorschlagsrecht bei Besetzung der Stelle des Oberamtmanns besteht nicht.

§ 20. Die Regierungsbezirke.

Die **Grundlage** bilden die geschichtlichen Gebiete, aus denen sich der preußische Staat im 17. Jahrhundert zusammensetzte. In jedem bestand eine Amtskammer für die Verwaltung der Domänen und Regalien und ein Kommissariat, das, ursprünglich Militärintendantur, allmählich das Steuerwesen und einen Zweig der inneren Verwaltung nach dem anderen an sich gerissen hatte. Die beständigen Kompetenzkonflikte zwischen beiden Behörden führten 1723 zu ihrer Vereinigung in den Kriegs- und Domänenkammern, großen kollegialen Behörden für das gesamte Finanzwesen, den größten Teil der inneren Verwaltung und die entsprechende Attributivjustiz im Kammerdepartement. Die Mängel des bisherigen Systems sollte die Steinsche Verordnung vom 26. Dezember 1808 beseitigen. Ihr Hauptinhalt war zweckmäßigere Abgrenzung der Zuständigkeit der jetzt als Regierungen bezeichneten Behörden gegenüber den Gerichten unter Fortfall der Attributivjustiz und Beseitigung der Mängel des Kollegialsystems durch Dezentralisation und Bildung von Abteilungen. Dagegen bewährte sich die Zuziehung ständischer Repräsentanten nicht. Versuche Hardenbergs, zum Präfektursysteme überzugehen, führten nicht zum Ziele.

Die neue Organisation der **Regierungen** wurde geschaffen durch das Publikandum vom 30. April 1815 und die Geschäftsinstruktion vom 23. Oktober 1817. Daneben blieben die Bestimmungen der Verordnung vom 26. Dezember 1808 über die Abgrenzung von Justiz und Verwaltung bestehen, nur die Rheinländer erhielten ein entsprechendes Ressortreglement vom 20. Juli

1818. Einige Änderungen brachte die Kabinettsordre vom 31. Dezember 1825. Diese Rechtsnormen mit Ausnahme des rheinischen Ressortreglements sind auch auf die später erworbenen Gebiete ausgedehnt. Dazu kamen dann wesentliche Abänderungen durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883.

Das Gebiet des preußischen Staates zerfällt in **Regierungsbezirke**, deren Schleswig-Holstein einen, sonst jede Provinz zwei bis sechs umfaßt, während Hohenzollern und Berlin außerhalb des Provinzialverbandes stehen. Die Bezirksgrenzen sind, soweit sie nicht gleichzeitig solche eines Kommunalverbandes bilden, nicht gesetzlich festgelegt. Ihre Veränderung wie die Bildung neuer Regierungsbezirke kann also durch königliche Verordnung erfolgen, wobei freilich der Landtag die budgetmäßigen Mittel zur Verfügung stellen muß.

Der Regierungsbezirk ist nur Bezirk der **allgemeinen Landesverwaltung**. Selbst wo sein Gebiet wie in Hessen-Nassau und Hohenzollern gleichzeitig eine kommunale Bedeutung hat, steht der Kommunalverband in keiner organischen Verbindung mit der allgemeinen Landesverwaltung des Bezirks.

An der Spitze jedes Regierungsbezirks steht eine kollegiale Behörde mit der Bezeichnung **Regierung**. Sie setzt sich zusammen aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden, den Ober-Regierungsräten als Vorsitzenden der einzelnen Abteilungen, dem Oberforstmeister, der Mitdirigent der Abteilung für Domänen und Forsten ist, den Regierungsräten, die entweder die Prüfung für den höheren Verwaltungsdienst oder als Justitiare den für den höheren Justizdienst bestanden haben müssen, den technischen Räten (geistlichen, Schul-, Medizinal-, Bau- und Forsträten) und den Regierungsassessoren als Hilfsarbeitern. Dazu kommen Referendare im Vorbereitungsdienste, die Büreau- und Unterbeamten, welche sämtlich nicht Mitglieder des Kollegiums sind.

Die Regierung wird gewöhnlich tätig in den **Abteilungen**. Deren waren anfangs vier gebildet, für Inneres, für Kirchen- und Schulwesen, für Domänen, Forsten und direkte Steuern und für indirekte Steuern. Die letztgenannte ist mit der Bildung der Provinzialsteuerdirektionen allgemein fortgefallen. Nachdem man

ferner den individuellen Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichtsbarkeit und Beschlußverfahren gesichert hatte, schien es wünschenswert, die Exekutive zu verstärken. Das Landesverwaltungsgesetz erklärt daher die Abteilung des Innern für aufgehoben, die vor sie gehörigen Angelegenheiten sollten künftig von dem Regierungspräsidenten allein bearbeitet werden, und die ihm beigegebenen Beamten nach seinen Anweisungen handeln. Tatsächlich ist die Abteilung des Innern nicht aufgehoben, sondern nur aus einer kollegialen in eine büreaukratische verwandelt, deren Geschäfte der Regierungspräsident allein entscheidend mit Hilfe des ihm beigegebenen Ober-Regierungsrates und der sonstigen Beamten erledigt.

Bei einigen kleineren Regierungen erschien eine Abteilungsbildung nicht notwendig. Sie beschließen daher im Plenum, nur in den sonst zur Abteilung des Innern gehörigen Angelegenheiten entscheidet der Regierungspräsident allein.

Die **Regierung** ist **allgemein zuständig** für alle Angelegenheiten der Verwaltung, wofür keine anderen Behörden bestehen. Die Zuständigkeit der Abteilungen ergibt sich aus den Namen, vor die Abteilung des Innern gehört alles, was keiner der Abteilungen für Kirchen- und Schulwesen und für Domänen, Forsten und direkte Steuern vorbehalten ist.

Grundsätzlich entscheiden die einzelnen **Abteilungen.** Dem **Plenum,** das kollegial beschließt, auch wenn die Sache sonst zur Abteilung des Innern gehören würde, sind nur **gewisse Angelegenheiten** vorbehalten, so Gesetzentwürfe und allgemeine neue Einrichtungen, Ausschreibung allgemeiner Anlagen, Berichte an die Ministerien über neue Grundsätze und Einrichtungen, die Durchführung neuer Einrichtungen, Abweichung von bestehenden Grundsätzen, Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Abteilungen, Beamtenangelegenheiten und was Präsident oder Abteilungsdirigenten sonst dem Plenum zuschreiben.

Die Regierungen entscheiden in der Regel **selbständig.** Nur in einzelnen wichtigeren Fällen oder, soweit dies besonders vorgeschrieben ist, sollen sie durch Vermittlung des Oberpräsidenten an das Ministerium oder bloß an den Oberpräsidenten berichten und Verhaltungsbefehle einholen.

Mit der Regierung ist nun eine andere Behörde in die engste Verbindung gesetzt, der **Bezirksausschuß.** An seiner Stelle gab es früher, seit der Provinzialordnung von 1875, zwei Behörden, das Bezirksverwaltungsgericht unter einem Verwaltungsgerichtsdirektor für die Verwaltungsstreitsachen und den Bezirksrat unter dem Regierungspräsidenten für die Beschlußsachen, beide Behörden aus Berufs- und Ehrenbeamten zusammengesetzt. Erst das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883 hat die beiden Behörden mit einander verschmolzen unter der neuen Bezeichnung Bezirksausschuß.

Der Bezirksausschuß **besteht** aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden, zwei Berufs- und fünf Ehrenbeamten. Die beiden Berufsbeamten, deren einer als ständiger Vertreter des Präsidenten den Titel Verwaltungsgerichtsdirektor führt, werden vom Könige auf Lebenszeit ernannt und müssen der eine für den höheren Verwaltungsdienst, der andere für das Richteramt befähigt sein. In gleicher Weise werden für sie Stellvertreter aus den Mitgliedern der Regierung bestellt. Die Ehrenbeamten und Stellvertreter für sie werden vom Provinzialausschusse, in Hessen-Nassau dem Provinziallandtage, in Hohenzollern dem Landesausschusse aus der Zahl der Bezirksangehörigen, soweit sie für den Provinzial- bzw. Kommunallandtag wählbar sind und nicht gewissen Beamtenarten angehören, auf sechs Jahre mit alternierendem Ausscheiden gewählt. In Posen ist Bestätigung des Oberpräsidenten für sie erforderlich.

Der Bezirksausschuß hat keine kommunale Bedeutung. Er ist nur **Verwaltungsgericht** und **Beschlußbehörde** teils erster Instanz teils zweiter über dem Kreis- oder Stadtausschusse.

Die Stadt **Berlin** gehört keinem Regierungsbezirke an, besitzt daher auch **keine Regierung.** Es waren daher für sie eine Reihe von Sondereinrichtungen notwendig.

An die Stelle der Regierungsabteilung des Innern tritt im allgemeinen der Polizeipräsident, der nicht nur Orts-, sondern gleichzeitig Landespolizeibehörde ist. Nur die Aufsicht über die Kommunalverwaltung der Stadt Berlin übt der Oberpräsident. In kirchlichen Angelegenheiten wird das landesherrliche Patronat nach der Verordnung vom 5. September 1877 von der Ministerial-

baukommission wahrgenommen, im übrigen, z. B. bei Bildung neuer Parochien, tritt das Polizeipräsidium ein. Das sonst von den Regierungen verwaltete niedere Schulwesen versieht für Berlin das Provinzialschulkollegium. Für Domänen und Forsten besteht die mit der Ministerialbaukommission verbundene Tiergartenverwaltung. Endlich die direkten Steuern verwaltet eine besondere Behörde, die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern.

Berlin hat auch einen eigenen **Bezirksausschuß**. Da dieser die Rechtskontrolle über die Ortspolizeiverwaltung des Polizeipräsidenten hat, konnte letzterer nicht Vorsitzender sein. Den Vorsitz führt vielmehr ein eigener Präsident, der identisch ist mit dem Dirigenten der Ministerialbaukommission. Dazu kommen die beiden ernannten Berufsbeamten. Die vier Ehrenbeamten wählen Magistrat und Stadtverordnete in gemeinsamer Sitzung, jedoch nicht aus ihrer Mitte, ebenso die Stellvertreter. Seit Ausdehnung der Zuständigkeit des Berliner Polizeipräsidenten auf die Stadtkreise Charlottenburg, Schöneberg und Rixdorf ist durch Gesetz vom 13. Juni 1900 auch die Zuständigkeit des Berliner Bezirksausschusses auf diese ausgedehnt worden. Nur entscheidet er hier in einer Abteilung, in der zwei Ehrenbeamte und Stellvertreter vom Provinzialausschusse der Provinz Brandenburg gewählt werden. Die Beschlußsachen hat der Berliner Bezirksausschuß nur in einzelnen Fällen zu erledigen, sonst der Oberpräsident.

§ 21. Die Provinzen und größeren Kommunalverbände.

Die preußische Verwaltungsorganisation des 18. **Jahrhunderts** hatte im allgemeinen **keine Mittelbildung** zwischen Kammerdepartements und Ministerium. Nur vereinzelt hatte man mehrere Kammerdepartements in einer größeren Einheit zusammengefaßt, so Schlesien unter einem Provinzialminister und Oberpräsidenten, der unmittelbar unter dem Könige stand, später andere Kammerdepartements mit einem gemeinsamen Chef als Oberpräsidenten unter dem Generaldirektorium. Außerdem hatte man in den letzten Jahrzehnten vielfach die Reste der alten Stände in den geschichtlichen Gebieten mit einzelnen kommunalen Aufgaben, wie Land-

armen- und Feuersozietätswesen, betraut. Der Versuch der Steinschen Verwaltungsreform von 1808, allgemein über die Regierungen Oberpräsidenten als perpetuierliche Kommissare des Ministeriums zu setzen, blieb ohne dauernde Bedeutung.

Dagegen wurde 1815 **allgemein** das preußische Staatsgebiet in **Provinzen**, anfangs zehn, später durch Zusammenlegung von Ost- und Westpreußen zu Preußen und Jülich-Kleve-Berg und Niederrhein zur Rheinprovinz acht geteilt, die durch den Anschluß an alte landschaftliche Unterschiede sehr bald eine große Bedeutung gewannen. Die allgemeine Landesverwaltung wurde durch die Verordnung vom 30. April 1815 und die Instruktionen vom 23. Oktober 1817 und 31. Dezember 1825 gleichmäßig organisiert. Das Gesetz vom 5. Juni 1823 und eine Reihe ergänzender Provinzialgesetze bauten dann den Provinzialverband verfassungsrechtlich und kommunal im Sinne der neuständischen Gesetzgebung weiter aus.

Der Versuch einer Reform durch die Gesetzgebung vom 11. März 1850 mißlang. Die Erwerbungen von 1866 wurden gleichfalls in Provinzen eingeteilt und ihre Einrichtungen durch eine Übergangsgesetzgebung denen der übrigen Landesteile angenähert. Die endgültige Neugestaltung erfolgte erst durch die **Provinzialordnung** vom 29. Juni 1875 nebst Novelle vom 22. März 1881 für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen. Die allgemeine Landesverwaltung wurde in die Reform einbezogen durch das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883. Gleichzeitig mit dem Erlasse neuer Kreisordnungen erfolgte dann die Ausdehnung dieser Gesetzgebung, der Provinzialordnung mit Änderungen, die nur für Hessen-Nassau erheblicher waren, auf die neuen und westlichen Provinzen. Nur in Posen hielt man aus nationalen Gründen die neuständische Gesetzgebung aufrecht und brachte sie nur durch das Gesetz von 1889 mit den allgemeinen Einrichtungen des Staates in Übereinstimmung.

Das Gebiet des preußischen Staates zerfällt in **Provinzen**, deren es, seit 1877 Preußen in Ost- und Westpreußen geteilt ist, zwölf gibt. Die Stadt Berlin bildet eine Provinz für sich und hat als Stadtgemeinde die Aufgaben einer Provinz zu erfüllen.

Die Hohenzollernschen Lande stehen außerhalb eines Provinzialverbandes. Der Kreis Herzogtum Lauenburg und die Insel Helgoland sind kommunal selbständig und gehören nur hinsichtlich der allgemeinen Landesverwaltung zur Provinz Schleswig-Holstein.

Jede Provinz hat ihr **Gebiet**, dessen Grenzen nur durch Gesetz geändert werden können, es sei denn, daß es sich um Veränderungen von Gemeindegrenzen handelt, die gleichzeitig Provinzialgrenzen sind.

Die Provinzialordnung betrachtet als **Angehörige** der Provinz die Angehörigen der zur Provinz gehörigen Kreise und spricht ihnen das Recht zur Teilnahme an den Einrichtungen der Provinz und die Verpflichtung, an ihren Lasten mitzutragen, zu. Allein für Bildung der Kommunalvertretung wie für die Besteuerung kommen als Provinzialangehörige nur die Kreise der Provinz in Betracht. Und ein Recht zur Teilnahme an der Verwaltung haben auch diejenigen, welche der Provinz nur durch Grundbesitz angehören.

Jede Provinz hat eine kommunale Vertretung in der Provinzialversammlung oder dem **Provinziallandtage.**

Die Mitglieder des Provinziallandtages werden von den einzelnen Kreisen je nach der Einwohnerzahl gewählt. Die **Wahl** erfolgt in den Landkreisen durch die Kreistage, in den Stadtkreisen durch Magistrat und Stadtverordnete in gemeinsamer Sitzung auf sechs Jahre aus mindestens 30 Jahre alten Personen, die seit wenigstens einem Jahre der Provinz durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören. Der Provinziallandtag der Provinz Posen besteht nach der Verordnung vom 27. März 1824 aus Standesherren mit Virilstimmberechtigung, 22 ritterschaftlichen, 16 städtischen und 8 bäuerlichen Abgeordneten.

Der Provinziallandtag soll regelmäßig alle zwei Jahre vom Könige **berufen** werden, wählt sich seinen Vorsitzenden selbst, während die Regierung durch den Oberpräsidenten als königlichen Kommissar vertreten wird, der die Eröffnung und Schließung vornimmt.

Das zweite Organ der kommunalen Provinzialverwaltung bildet der **Provinzialausschuß.** Er besteht nach näherer Bestimmung des Provinzialstatuts aus 7—13 Mitgliedern, die der Provinzialausschuß aus der Zahl der zum Provinziallandtage wählbaren

Provinzialangehörigen als Ehrenbeamte wählt. Außerdem ist, mit Ausnahme der Provinz Hannover, der Landesdirektor Mitglied des Provinzialausschusses von Amts wegen, kann jedoch nicht dessen Vorsitzender sein.

Das dritte Organ ist das aus berufsmäßigen Kommunalbeamten gebildete **Landesdirektorium.** Es besteht aus dem Landesdirektor oder Landeshauptmann und Landesräten, in Hannover Schatzräten. Sie werden vom Provinziallandtage, in Posen dem Provinzialausschusse gewählt und zwar der Landesdirektor, in Hannover auch die Schatzräte auf sechs bis zwölf Jahre unter königlicher Bestätigung. Das Landesdirektorium ist eine büreaukratische Behörde, kann jedoch durch Provinzialstatut ganz oder teilweise kollegial organisiert werden, was z. B. in Sachsen geschehen ist. Nur in Hannover ist die Organisation gesetzlich kollegial.

Die kommunalen **Organe** der Provinz **wirken** derart **zusammen,** daß der Provinziallandtag über die kommunalen Angelegenheiten beschließt, der Provinzialausschuß diese Beschlüsse vorbereitet und ausführt, und das Landesdirektorium die laufenden Geschäfte erledigt.

Sitz des Provinziallandtages und der kommunalen Verwaltung ist gewöhnlich die Provinzialhauptstadt. Nur für Sachsen ist es Merseburg, für die Rheinprovinz Düsseldorf und für Brandenburg Berlin.

Was **Gegenstand** der kommunalen Verwaltung der Provinz ist, wird nicht allgemein bestimmt. Einiges ist ihr gesetzlich auferlegt, anderes kann sie freiwillig in den Kreis ihrer Verwaltung ziehen.

Die Verwaltung ist zu führen aus den **eigenen Mitteln** des Kommunalverbandes. Hierher gehören in erster Linie die vom Staate gewährten Dotationen, insbesondere nach den Dotationsgesetzen vom 30. April 1873 und 8. Juli 1875, erhöht durch Gesetz vom 2. Juni 1902. In zweiter Linie kommen in Betracht Steuern, die als Zuschläge zu den veranlagten direkten Staatssteuern, Grund- und Gebäudesteuer, Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe und Einkommensteuer, erhoben werden. Die Verteilung

erfolgt aber nur auf die einzelnen Stadt- und Landkreise der Provinz, die ihr gegenüber allein als steuerpflichtig erscheinen, allein ein Reklamationsrecht haben, und denen es dann überlassen bleibt, wie sie die auf sie entfallenden Provinzialsteuern aufbringen wollen.

Die Grundlage der Finanzwirtschaft bildet der vom Provinziallandtage festzustellende **Haushaltetat**. In Ausnahmefällen können auch **Anleihen** aufgenommen werden.

Die Verwaltung wird geführt unter **Aufsicht** des Staates. Aufsichtsorgan ist im allgemeinen der Oberpräsident. Die Aufsicht erstreckt sich über die Zweckmäßigkeit der kommunalen Beschlüsse nur in den Ausnahmefällen, in denen ihre Gültigkeit von höherer Genehmigung oder Bestätigung abhängig ist. Sonst wird nur die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung kontrolliert in den Formen der Beanstandung und Zwangsetatisierung. Gegen eine solche Verfügung hat das betroffene kommunale Organ gegen den Oberpräsidenten die Klage im Verwaltungsstreitverfahren beim Oberverwaltungsgerichte.

An der Spitze der allgemeinen Landesverwaltung der Provinz steht der **Oberpräsident**. Seine Stellung ist dreifach, er ist Kommissar des Ministeriums, bildet mit seinen Hilfsbeamten selbst eine büreaukratische Behörde und ist Vorsitzender einer Reihe kollegialer Behörden, deren Bezirk an die Provinz angeschlossen ist.

Die Stellung als **Kommissar des Ministeriums**, ohne eine Mittelinstanz zu bilden, sollte ursprünglich die einzige des Oberpräsidenten sein. Sie ist jetzt hinter anderen Aufgaben zurückgetreten. Aber immer noch bildet der Oberpräsident bei allen wichtigeren Veranlassungen den Stellvertreter der obersten Staatsbehörden.

Das Oberpräsidium ist eine büreaukratische Behörde unter Leitung des Oberpräsidenten, dem ein Oberpräsidialrat und die nötigen Regierungsräte und sonstigen Beamten beigegeben sind. Dieses Oberpräsidium hat eine **eigene Verwaltung**. Es bildet z. B. die Aufsichtsbehörde für die Regierungen, die Provinzialsteuerdirektion und die Kommunalverwaltung der Provinz, hat auf militärischem Gebiete die Zivilverwaltung gegenüber dem komman-



Landesordnung vom 2. April 1873 durchaus der der Provinz entsprechend gebildet.

In **Hessen-Nassau** hatten durch die Zwischengesetzgebung von 1866 bis 1885 die einzelnen Teile, aus denen sich die Provinz zusammensetzte, eine selbständige kommunale Bedeutung erlangt, während die Provinz nur ein Bezirk der allgemeinen Landesverwaltung war. Darüber konnte man nicht einfach hinweggehen. Bei Einführung der Provinzialordnung wurde daher diese grundsätzlich für anwendbar erklärt für die beiden Bezirksverbände Kassel und Wiesbaden. Aber auch die Provinz ist jetzt Kommunalverband, indem die beiden Kommunallandtage zum Provinziallandtage sich vereinigen. Es besteht also hier eine doppelte kommunale Organisation in dem Bezirke, in dem noch das Schwergewicht liegt, und in der Provinz.

Da man seit Ende des 18. Jahrhunderts die alten ständischen Gebiete für kommunale Aufgaben nutzbar gemacht hatte, ließ man bei Begründung der neuen Provinzialverfassung seit 1823 neben den Provinzen noch **besondere Kommunalverbände** in den östlichen Provinzen für die einzelnen Teile der Mark, Pommerns und der Lausitz bestehen. Seit der neueren Verwaltungsgesetzgebung sind diese Verbände, meist unter Übertragung ihrer Aufgaben auf die Provinz, zum größten Teile aufgehoben. Sie bestehen noch mit eigenen ständischen Vertretungen fort in der Altmark, der Ober- und Niederlausitz. Ähnlich hatte in Hannover das Landesverfassungsgesetz von 1840 die sieben geschichtlichen Provinziallandschaften aufrecht erhalten, ebenso die Verordnung vom 22. September 1867. Solche Landschaften mit ständischen Vertretungen nach Kurien bestehen für Kalenberg-Grubenhagen, Lüneburg, Hoya, Bremen-Verden, Osnabrück, Hildesheim und Ostfriesland. Ihre kommunalen Aufgaben, auf die sie jetzt beschränkt sind, haben einen sehr geringen Umfang.

In der allgemeinen Landesverwaltung bestehen Besonderheiten erlin und Hohenzollern.

erlin bildet eine Provinz für sich. Doch sind Ober- t, Provinzialschulkollegium, Medizinalkollegium und Pro- euerdirektion der Provinz Brandenburg gleichzeitig für

die Stadt Berlin tätig. Ein Provinzialrat besteht nicht. An seine Stelle tritt, wo er in erster Instanz beschließt, der Oberpräsident, sonst der Minister des Innern.

Für **Hohenzollern** sind Provinzialschulkollegium, Medizinalkollegium und Oberbergamt der Rheinprovinz, deren Oberpräsident dagegen nur in militärischen Angelegenheiten zuständig. Im übrigen tritt an die Stelle des Oberpräsidenten und des Provinzialrates, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, der zuständige Minister.

§ 22. Die Zentralverwaltung.

Eine moderne Zentralverwaltung beginnt erst mit der Begründung des Geheimen Rates im Jahre 1604. Seit der Bildung der neuen Zentralbehörden für den Gesamtstaat erhielt er eine veränderte Bedeutung als Vereinigung der Ressortchefs. Nach der Organisation Friedrich Wilhelms I. war die ganze oberste Verwaltung vereinigt in drei Kollegialbehörden, dem Kabinettsministerium für das Auswärtige (seit 1728), dem Generaldirektorium für Inneres und Finanzen (seit 1723) und dem Justizministerium für Rechtspflege, Kirche und Schule (seit 1739). Die Minister aller drei Behörden vereinigten sich in dem **Geheimen Staatsrate** oder dem Geheimen Staatsministerium. Seit Friedrich dem Großen löste sich diese Organisation allmählich auf durch Entwicklung der Departements zu selbständigen Behörden, Bildung besonderer Behörden für einzelne Provinzen und einzelne Verwaltungszweige und fortgesetzte Reibungen unter diesen Behörden.

Die **Stein-Hardenbergische** Zeit war von entgegengesetzten Bestrebungen beherrscht. Das Steinsche Publikandum vom 16. Dezember 1808 wollte die oberste Verwaltung zusammenfassen in einem Staatsrate, in dem die fünf Fachministerien nur vorbereitende und ausführende Organe waren. Freilich blieb der Staatsrat vorläufig suspendiert. Die Hardenbergische Verordnung vom 27. Oktober 1810 suchte dagegen die Zusammenfassung der Verwaltung in der Person des Staatskanzlers. Durch das spätere Erlöschen des Staatskanzleramtes ist man freilich doch schließlich zum Kollegialsysteme gekommen, aber unter Erhaltung

der Fachministerien als oberster Organe für die einzelnen Verwaltungszweige.

Als **oberste Organe** der Verwaltung kommen daher in Betracht die einzelnen Ministerien, das Staatsministerium, das Kabinett und der Staatsrat.

1. Die Organisation der **einzelnen Ministerien** beruht auf der Verordnung vom 27. Oktober 1810, die als Verordnung der Abänderung im Verordnungswege unterliegt, nebst zahlreichen Ergänzungen.

Die einzelnen Ministerien sind die ursprünglichen fünf, der auswärtigen Angelegenheiten, seit 1870 verbunden mit dem Auswärtigen Amte des deutschen Reiches, weshalb der Reichskanzler gleichzeitig preußischer Minister des Auswärtigen sein muß, des Innern, das Finanzministerium, das Justizministerium und das Kriegsministerium mit Zuständigkeit für das ganze Reich mit Ausnahme von Bayern, Sachsen und Württemberg, ferner das Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten seit 1817, das Ministerium für Handel und Gewerbe und das für Landwirtschaft, Domänen und Forsten seit 1848 und das Ministerium für öffentliche Arbeiten, das namentlich die Eisenbahnen verwaltet, seit 1878. Nicht zu den Staatsbehörden gehört das Ministerium des königlichen Hauses, das als Hofamt Privatangelegenheiten des Königs und der Mitglieder des königlichen Hauses zu bearbeiten hat.

Jedes Ministerium ist **büreaukratisch** organisiert. An der Spitze steht der Minister als allein verantwortlicher und entscheidender Chef, unter ihm der Unterstaatssekretär als allgemeiner Vertreter, jedoch nicht für die konstitutionelle Gegenzeichnung, die Ministerialdirektoren als Leiter der einzelnen Abteilungen, sofern das Ministerium in solche zerfällt, und die vortragenden Räte.

Jeder Minister verwaltet die zu seinem Verwaltungszweige gehörigen Angelegenheiten **selbständig** und unter eigener Verantwortlichkeit.

2. Das **Staatsministerium** beruht auf der Kabinettsordre vom 3. Juni 1814 nebst einer Ergänzung vom 3. November 1817,

konnte jedoch erst nach Fortfall des Staatskanzleramts zur vollen Bedeutung gelangen.

Es **besteht** aus den Chefs der neun Staatsministerien, der Minister des königlichen Hauses ist also nicht Mitglied. Außerdem können Minister ohne Portefeuille ernannt werden. Im Interesse des Zusammenhanges der obersten Reichsverwaltung mit der preußischen ist es Sitte, die Chefs der wichtigsten Reichsämter, wie die Staatssekretäre des Auswärtigen, des Reichsamts des Innern und des Reichsmarineamts zu preußischen Staatsministern und Mitgliedern des Staatsministeriums zu ernennen. Vorsitzender des Staatsministeriums war anfangs der Staatskanzler. Seit Fortfall des Staatskanzleramts wird einer der Staatsminister zum Ministerpräsidenten ernannt und dadurch mit dem Vorsitze im Kollegium betraut. Auch kann ein Staatsminister zum Vizepräsidenten bestellt werden. Politisch wünschenswert und die Regel ist es, daß der Reichskanzler und Minister des Auswärtigen gleichzeitig preußischer Ministerpräsident ist. Versammelt sich das Staatsministerium zu wichtigeren Beratungen unter dem Vorsitze des Königs, so heißt es Kronrat.

Das Staatsministerium ist **zuständig** für wichtigere Verwaltungsangelegenheiten, bei denen die Interessen von mehr als einem Ressort beteiligt sind, ist auch vorgesetzte Behörde für einzelne andere Behörden, wie Kompetenzgerichtshof, Disziplinarhof, Oberverwaltungsgericht, Ansiedelungskommission und Disziplinargericht zweiter Instanz für die unmittelbaren nichtrichterlichen Beamten. Mit Rücksicht auf diese Tätigkeit sind dem Staatsministerium ein Unterstaatssekretär und vortragende Räte beigegeben.

3. Das **Kabinett** war ursprünglich die persönliche Schreibhilfe des Königs und gewann erst Bedeutung, seit unter Friedrich dem Großen die Regierung durch schriftliche Anweisungen an die Minister üblich wurde, besonders aber seit 1786. Die Versuche des Kabinetts, gegenüber den Ministern selbständig Politik zu treiben, vermehrten damals noch die Reibungen. Die derzeitige Organisation des Kabinetts beruht auf der Verordnung vom 27. Oktober 1810, ist aber beeinflußt durch die verfassungsrechtliche Stellung der Minister.

Das Kabinett zerfällt in das **Zivilkabinett** unter einem Geheimen Kabinettsrate und das **Militärkabinett**, das nach dem Personalbestande zusammenfällt mit der ersten Abteilung des Kriegsministeriums für die persönlichen Angelegenheiten, dazu ist neuerdings (1889) noch das Marinekabinett getreten.

Das Kabinett ist Staatsbehörde, mit dessen Hilfe der Monarch preußische wie Reichsangelegenheiten erledigt. Ein **materieller Einfluß** auf die Entschließungen des Herrschers steht ihm wenigstens rechtlich **nicht** zu, da diese durch die Ministerverantwortlichkeit gedeckt werden. Eine Ausnahme machen die der ministeriellen Gegenzeichnung nicht unterliegenden militärischen Personalien.

4. Der **Staatsrat** war nach der Verordnung vom 27. Oktober 1810 geplant als beratende Behörde für Gesetzentwürfe und wichtigere Verordnungen. Doch trat er erst durch die Verordnung vom 20. Januar 1817 wirklich ins Leben. Die Verordnung vom 6. Januar 1848 brachte wesentliche Veränderungen dieser Organisation.

Der Staatsrat **besteht** aus den Prinzen des königlichen Hauses, welche das 18. Lebensjahr zurückgelegt haben, Beamten, die von Amts wegen Mitglieder des Staatsrates sind, wie der Präsident des Staatsrates, die Feldmarschälle, die Staatsminister, die kommandierenden Generäle, die Oberpräsidenten, der Staatssekretär des Staatsrates, der Präsident der Oberrechnungskammer und die Chefs des Kabinetts, und Personen, die der König sonst namentlich aus den höheren Beamten beruft.

Aufgabe des Staatsrates ist die Vorberatung von Gesetzentwürfen und sonstigen wichtigen Angelegenheiten, die der König ihm überweist. Die Vorberatung geschieht entweder in den Abteilungen oder im Plenum. Seit der Verordnung von 1848 ist das Schwergewicht in die Abteilungen verlegt.

Der Staatsrat hat von 1817 bis 1848 als Parlament des absoluten Beamtenstaates eine außerordentlich segensreiche Wirksamkeit entfaltet. **Neben dem Parlamentarismus** findet er **keine** rechte **Stätte** mehr. Nach seiner 1852 und 1854 erfolgten Reaktivierung ist er nur noch zweimal, 1884 und 1890, berufen worden.

Die Organisation der obersten Reichsverwaltung ist im Staatsrechte zu behandeln.

Kapitel III. Der Rechtsschutz auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts.

§ 23. Der Rechtsschutz durch die ordentlichen Gerichte.

Die ordentlichen Gerichte üben in doppelter Richtung eine **Rechtskontrolle** gegenüber der Verwaltung und gewähren daher dem einzelnen im Verhältnisse zur Verwaltung individuellen Rechtsschutz. Es kann einmal in einer Sache, die materiell zivilrechtlich oder strafrechtlich ist, ein verwaltungsrechtlicher Inzidentpunkt hineinspielen, und es kann in den Formen des Zivil- oder Strafprozesses materiell über Verwaltungsrecht entschieden werden.

1. In eine Zivil- oder Strafsache können die mannigfachsten **verwaltungsrechtlichen Inzidentpunkte** hineinspielen, so bei § 839 BGB., §§ 110, 113 StrGB. Das französische Recht zieht hier die äußerste Folgerung aus seiner Lehre von der Teilung der Gewalten und bindet den Richter hinsichtlich des verwaltungsrechtlichen Inzidentpunktes an die Vorentscheidung der Verwaltungsbehörde. Dagegen hat das deutsche Recht, das die Lehre von der Teilung der Gewalten nie rezipiert hat, stets daran festgehalten, daß das ordentliche Gericht auch über die staats- oder verwaltungsrechtlichen Obersätze seiner Entscheidungen nach eigenem Ermessen zu befinden hat. Hieraus folgt aber als rechtspolitisches Ergebnis ein entsprechender Rechtsschutz des einzelnen gegenüber der Verwaltung.

2. Das ordentliche Gericht kann aber auch, da formelles und materielles Recht sich nicht vollständig decken, in den **Formen** des **Zivil-** und **Strafprozesses Verwaltungsrecht** anwenden. Dabei handelt es sich einmal um Reste der patrimonialstaatlichen Entwicklung, die das Verwaltungsrecht überhaupt unter der privatrechtlichen Perspektive ansah, wie beim Fiskalrechte und dem wohlerworbenen Rechte, teils um neuere Bestrebungen nach verstärktem individuellen Rechtsschutze vor Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie in dem preußischen Gesetze vom 24. Mai 1861 über die Erweiterung des Rechtsweges.

Bei dieser Entwicklung der Dinge lassen sich die Fälle einer materiellen Verwaltungsgerichtsbarkeit der Zivil- und Strafgerichte nicht auf einen einheitlichen Rechtsgrundsatz zurückführen. Es handelt sich vielmehr um eine Reihe von **einzelnen Fällen**, die sich nach den drei Hauptgruppen des Beamtenrechts, der Polizei und des Finanzwesens zusammenfassen lassen.

a) Auf dem Gebiete des **Beamtenrechts** kommen in Frage die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten. Sie ruhen auf der öffentlichrechtlichen Grundlage des Beamtenverhältnisses, können aber zivilprozessualisch geltend gemacht werden, in Preußen nach dem Gesetze vom 24. Mai 1861, im Reiche nach dem Reichsbeamtengesetze. Nur muß eine Entscheidung der obersten Verwaltungsbehörde vorhergehen, und demgegenüber die Klage in Preußen binnen sechs Wochen, im Reiche binnen sechs Monaten erhoben werden (vgl. § 14).

b) Auf **polizeilichem** Gebiete kommt der Zivil- wie der Strafrechtsweg gegenüber den Anordnungen der Polizei in Betracht.

α) Der **Zivilrechtsweg** wurde gegenüber **polizeilichen Anordnungen** von dem früheren preußischen Rechte in ziemlich weitem Umfange zugelassen, da man die Polizei nicht als wesentliches Hoheitsrecht, sondern wegen ihrer Verleihung an Grundherren und Städte halbprivatrechtlich als Regal ansah. Noch die Verordnung vom 26. Dezember 1808 hielt an der weiteren Zulassung des Rechtsweges fest. Eine Einschränkung brachte erst das Gesetz vom 11. Mai 1842. Es läßt gegenüber Polizeiverfügungen den Zivilrechtsweg in drei Fällen zu: 1. wenn der Betroffene Befreiung von der Verpflichtung kraft besonderer Gesetzesvorschrift oder speziellen Rechtstitels (wohlerworbenes Recht, ius speciali titulo acquisitum) behauptet; 2. wenn der Betroffene behauptet, die Verpflichtung liege nicht ihm, sondern einem anderen ob, hier jedoch nicht gegenüber der Polizei, sondern gegenüber dem anderen; 3. wenn der Betroffene behauptet, daß die Anordnung einen solchen Eingriff in Privatrechte enthalte, daß dafür nach allgemeinen Grundsätzen Entschädigung geleistet werden müsse, über die Entschädigung. In dem ersten Falle ist jedoch jetzt nach § 127 Abs. 4 des Landesverwaltungsgesetzes der ordentliche Rechtsweg insoweit

ausgeschlossen, als ein förmliches Verwaltungsrechtsmittel (Verwaltungsklage oder Verwaltungsbeschwerde) gegeben ist, und findet nur noch insoweit statt, als das nicht zutrifft, z. B. gegenüber bergpolizeilichen Verfügungen.

β) Der **Strafrechtsweg** ist eröffnet gegenüber **Polizeiverordnungen** nach dem Polizeiverwaltungsgesetze vom 11. März 1850, bzw. für die neuen Provinzen der Verordnung vom 20. September 1897, wobei der Richter nicht über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit, sondern über die gesetzliche Gültigkeit jener Vorschriften zu entscheiden hat. Die Strafe der Polizeiverordnungen ist keine kriminelle Strafe für einen Bruch der Rechtsordnung, sondern allgemein angedrohte Verwaltungsstrafe zur Erzwingung von Handlungen oder Unterlassungen im polizeilichen Interesse. In dem Strafverfahren entscheidet der Richter materiell über die Berechtigung des allgemeinen polizeilichen Gebots oder Verbots. Die Polizei hat nur das Recht der vorläufigen Straffestsetzung nach §§ 453 ff. StrPrO. und dem preußischen Gesetze vom 23. April 1883, und der Betroffene kann dagegen binnen einer Woche bei der Polizei oder dem Amtsgerichte auf gerichtliche Entscheidung antragen.

c) Auf dem Gebiete der **Finanzen** findet gleichfalls sowohl der Zivil- wie der Strafrechtsweg statt.

α) Der **Zivilrechtsweg** ist gegeben, wo der Staat als **Fiskus** in **privatwirtschaftliche Beziehungen** z. B. als Grundbesitzer oder Gewerbetreibender eintritt, die an sich auch jeder Privatmann eingehen kann. Er unterliegt dann als Fiskus, unbeschadet einzelner Privilegien, den gewöhnlichen Normen des Privatrechts und deren Geltendmachung im Zivilprozesse. Das ist eine Eigentümlichkeit des deutschen Rechts im Gegensatze namentlich zum englischen und französischen, das auch hier den Staat als hoheitliche Macht auffaßt, und geschichtlich erwachsen auf dem Boden der vorwiegend privatrechtlichen deutschen Landeshoheit. Dieser Rechtszustand wird allgemein anerkannt durch das ALR. II, 14 § 81. Dem Landesfiskus steht überall der Reichsfiskus gleich, und öffentliche Korporationen können natürlich nicht mehr Rechte für sich in Anspruch nehmen als der Staat. Derzeit ist reichsrechtlich allgemein

durch § 4 EG. zur ZPO. bestimmt, daß für bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande oder der Art des Anspruchs der Rechtsweg zulässig ist, er deshalb landesrechtlich nicht ausgeschlossen werden kann, weil als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder eine andere öffentliche Korporation beteiligt ist.

Die Erhebung von **Abgaben** ist dagegen nach § 15 II, 13 ALR. ein Majestätsrecht, und über sie der Rechtsweg grundsätzlich ausgeschlossen (ALR. II, 14 §§ 78 ff.). Zugelassen war er nur in zwei Fällen, wenn jemand die Befreiung auf Grund eines besonderen Rechtstitels behauptete, und unter den Kontribuenten, wenn jemand gegenüber einem anderen überschwert zu sein meinte. Soweit die neuere Steuergesetzgebung ein förmliches Verwaltungsrechtsmittel gegeben hat, ist aber auch hier der ordentliche Rechtsweg ausgeschlossen.

Das Gesetz vom 24. Mai 1861 hat ferner den Zivilrechtsweg gegeben: 1. auf Erstattung bei Behauptung der früheren Tilgung oder Verjährung, binnen sechs Monaten nach Tilgung oder Beitreibung; 2. unter der Behauptung, daß die Abgabe keine öffentlichrechtliche sei, sondern auf einem aufgehobenen privatrechtlichen Fundamente beruhe; 3. bei Wertstempeln oder fest bemessenen Vertragsstempeln binnen sechs Monaten nach Beitreibung oder mit Vorbehalt geleisteter Zahlung. Dasselbe gibt nach dem Erbschaftssteuergesetze für die Erbschaftssteuer.

β) Im **Strafverfahren** wird über Zuwiderhandlungen gegen die **Finanzgesetze** entschieden, wobei es sich vielfach auch nur um allgemein angedrohte Verwaltungsstrafen handelt. Die Verwaltungsbehörde hat die Befugnis zum Erlasse vorläufiger Strafbescheide nach §§ 459 ff. StPrO.

§ 24. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die **Verwaltungsgerichtsbarkeit** hat mit der früheren Attributivjustiz der Verwaltungsbehörden im Polizeistaate nichts zu tun. Sie ist vielmehr eine **neue Schöpfung** der letzten Jahrzehnte und verdankt ihre Entstehung dem Bedürfnisse nach einem verstärkten individuellen Rechtsschutze gegenüber der Verwaltung im

Parteigetriebe des konstitutionellen Staates. Rechtspolitisch wurde sie besonders gefordert unter dem Hinweise auf England und wissenschaftlich begründet durch Gneist und L. Stein. In Preußen schuf die Gesetzgebung den ersten Ansatz der neuen Verwaltungsgerichtsbarkeit durch die Kreisordnung von 1872. Der weitere Ausbau für die Kreisordnungsprovinzen erfolgte durch die Gesetzgebung von 1875/76 unter Begründung des Oberverwaltungsgerichts. Derzeit bilden die Rechtsgrundlagen das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883, das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 und für die Organisation des Oberverwaltungsgerichts die stehen gebliebenen §§ des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 3. Juli 1875.

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist **Rechtsprechung**, d. h. Anwendung des Rechts durch Vollzugsakte in richterlicher Unabhängigkeit und in prozessualen Formen. Vom Zivilprozesse unterscheidet sie sich, entgegen einer weit verbreiteten Ansicht, dadurch, daß grundsätzlich **nicht über subjektive Rechte** des einzelnen entschieden wird. Denn subjektive Rechte des einzelnen gegenüber der allbeherrschenden Staatsgewalt, die von ihm nicht rechtlich gebunden werden kann, sind unmöglich, und die als Partei auftretenden Behörden sind keine eigene Persönlichkeit, sondern nur Organe des Staates. Vom Strafprozesse unterscheidet sich die Verwaltungsgerichtsbarkeit dadurch, daß in ihr **kein Bruch der Rechtsordnung** zur Sühne gezogen wird. Der Verwaltungsrichter wendet nur objektives Recht an. Doch den Anlaß dazu hat die Partei gegeben, die sich durch Anordnung einer Behörde verletzt glaubt und deshalb die Verwaltungsklage erhebt. Indem der Verwaltungsrichter das Recht anwendet, übt er eine **Rechtskontrolle** über die Behörde und gewährt dadurch dem Betroffenen individuellen Rechtsschutz. Nur wo sekundär aus dem Verwaltungsrechte subjektive Rechte und Pflichten für Korporationen, Anstalten und Einzelpersonen gegen einander erwachsen, kann auch der Verwaltungsrichter in die Lage kommen, über subjektive Rechte zu entscheiden.

Während im allgemeinen über jede Straftat im Wege des Strafprozesses, über jedes streitige Privatrecht im Wege des Zivil-

prozesses erkannt wird, findet das Verwaltungsstreitverfahren keineswegs allgemein statt, wo Verwaltungsrecht streitig ist. Vielfach ist die Sicherheit und Schnelligkeit der Exekutive von unendlich viel höherem Werte als die Möglichkeit, eine Rechtsfrage im Prozesse zum Austrage zu bringen. Deshalb wird man z. B. niemals auf militärischem Gebiete einen Verwaltungsprozeß zulassen können. Anderseits sind die Verwaltungsgesetze vielfach mit so allgemeinen Ermächtigungsklauseln für die Behörden ausgestattet, daß darüber keine Rechtskontrolle möglich ist. So kommt man zu der sog. **Enumerationsmethode.** Das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883 zählt kasuistisch in Dutzenden von Paragraphen die Fälle auf, in denen das Verwaltungsstreitverfahren zulässig ist. Hier und da wird es auch noch in anderen Gesetzen zugelassen. Nur auf Grund einer solchen besonderen gesetzlichen Grundlage kann der Verwaltungsrechtsweg beschritten werden.

Die **Organe** der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind zum Teil auch mit anderen Angelegenheiten befaßt, nur in höchster Instanz für diese allein bestimmt.

Der **Kreisausschuß**, gleichzeitig kommunale Verwaltungsbehörde des Kreises und Beschlußbehörde, und an seiner Stelle in den selbständigen Stadtkreisen der Stadtausschuß (vgl. § 19) ist Verwaltungsgericht erster Instanz in den ihm überwiesenen Angelegenheiten.

Der **Bezirksausschuß**, gleichzeitig Beschlußbehörde (§ 20), ist Verwaltungsgericht zweiter Instanz über dem Kreis- bzw. Stadtausschusse und erster Instanz in den ihm überwiesenen Angelegenheiten.

Als oberstes Gericht ist durch das Verwaltungsgerichtsgesetz vom 3. Juli 1875 nebst Novelle vom 2. August 1880 das **Oberverwaltungsgericht** zu Berlin begründet. Es besteht nur aus berufsmäßigen Beamten, dem Präsidenten, den Senatspräsidenten und Oberverwaltungsgerichtsräten, die mindestens 30 Jahre alt und zur Hälfte zum Richteramte, zur Hälfte für den höheren Verwaltungsdienst befähigt sein müssen. Die Enthebung vom Amte findet nur in gleicher Weise statt wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichts. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet in ein-

zelnen Senaten von sieben Mitgliedern, von denen mindestens fünf anwesend sein müssen; nur für Steuersachen ist eine besondere Organisation vorgesehen. Das Oberverwaltungsgericht ist, soweit die untere Instanz nicht endgültig entscheidet, Gericht dritter Instanz über den Kreis- bzw. Stadtausschüssen, zweiter Instanz über den Bezirksausschüssen und erster und letzter Instanz in den ihm überwiesenen Angelegenheiten.

Die **örtliche Zuständigkeit** der Verwaltungsgerichte bestimmt sich nach einem dreifachen Gerichtsstande. In Angelegenheiten, die sich auf Grundstücke beziehen, ist ausschließlich das Gericht der belegenen Sache zuständig (forum rei sitae). In allen anderen Angelegenheiten ist maßgebend der Wohnsitz der Person oder der Sitz der Behörde oder Korporation, welche in Anspruch genommen wird (forum domicilii). Ist der Gerichtsstand zweifelhaft oder das zuständige Gericht am Ausgange der Sache interessiert, so bestimmt das höhere Gericht das zuständige Gericht (forum extraordinarium).

Wegen Ausschließung oder Ablehnung der **Gerichtspersonen** finden die Bestimmungen der ZPO. entsprechende Anwendung.

Die leitenden **Prozeßmaximen** sind zum Teil von denen der anderen Prozeßarten verschieden.

Ob im Verwaltungsprozesse die Verhandlungsmaxime des Zivilprozesses oder die Inquisitionsmaxime des Strafprozesses Platz greift, ist bestritten. Die Verhandlungsmaxime des Zivilprozesses, wonach der Richter nur formelle Wahrheit auf Grund des Vorbringens der Parteien festzustellen hat, ergibt sich daraus, daß es sich im Zivilprozesse um die Geltendmachung subjektiver, der Ausübung nach verzichtbarer Rechte handelt, die nur soweit zugesprochen werden können, als sie geltend gemacht werden. Wer im Verwaltungsprozesse die Geltendmachung subjektiver Rechte sieht, wird auch für ihn die Verhandlungsmaxime zugrunde legen. Dem Wesen der Rechtskontrolle entspricht nur das **Inquisitionsprinzip**, das den Richter von Amts wegen zur Erforschung der materiellen Wahrheit verpflichtet. Damit stimmt auch das Gesetz selbst überein, das den Richter bei Beweisaufnahme und Entscheidung an Parteierklärungen nicht bindet.



Die Grundsätze der **Schriftlichkeit** und **Mündlichkeit** sind im Anschlusse an den bis 1879 bestehenden neupreußischen Zivilprozeß **gemischt**. Der Prozeß ist schriftlich mit ergänzender mündlichen Verhandlung, und der Richter hat sowohl das zu berücksichtigen, was in den Akten steht, wie das, was mündlich vorgetragen wird.

Die **Öffentlichkeit** für die mündliche Verhandlung greift in demselben Umfange Platz wie für andere Prozeßarten, kann also auch hier aus Gründen der Sittlichkeit und Ordnung ausgeschlossen werden.

Anlaß zum Verwaltungsstreitverfahren gibt meist die Anordnung einer Behörde, wodurch sich jemand verletzt glaubt. Er erhebt daher **Klage** (binnen 14 Tagen), während die Behörde sich in der Beklagtenrolle befindet. Die Parteien sind dabei regelmäßig nicht materielle Parteien mit entgegenstehenden subjektiven Rechten und Pflichten, sondern bloße Formalparteien.

Die schriftlich einzureichende Klage enthält die Geschichtserzählung, den Rechtsgrund und den Antrag. Damit beginnt die Periode des **Schriftenwechsels** unter Leitung des Gerichtsvorsitzenden. Die Klage wird der Gegenpartei mitgeteilt, die eine Klagebeantwortung einreichen kann. Diese geht wieder dem Kläger zu, sodaß es zu Replik und Duplik kommen kann.

Schon auf Grund der Klage, aber auch nach Eingang der Klagebeantwortung kann das Gericht, wenn nicht mündliche Verhandlung ausdrücklich beantragt war, die Sache durch einen mit Gründen versehenen **Bescheid** erledigen. Gegen diesen Bescheid kann die Partei entweder mündliche Verhandlung beantragen oder das Rechtsmittel einlegen, das gegen das Endurteil zulässig wäre.

Ergeht ein Bescheid nicht, so werden die Parteien von Amts wegen zur mündlichen Verhandlung **geladen** unter der Verwarnung, daß bei ihrem Nichterscheinen nach Lage der Akten entschieden werden würde. Auch die Beiladung Dritter, deren Interesse durch die zu erlassende Entscheidung berührt wird, ist von Amts wegen oder auf Antrag zulässig.

In der **mündlichen Verhandlung** können die Parteien persönlich oder durch bevollmächtigte Vertreter erscheinen. Auf An-

trag einer öffentlichen Behörde, die Partei ist, kann der Regierungspräsident vor dem Bezirksausschusse, der Ressortminister vor dem Oberverwaltungsgerichte einen Kommissar zur Vertretung des öffentlichen Interesses abordnen. Dasselbe kann der Vorsitzende des Kreis-, Stadt- oder Bezirksausschusses, wenn das Gesetz die Behörde, die die Parteirolle zu übernehmen hat, nicht bezeichnet. Endlich hat die gleiche Befugnis der Regierungspräsident oder der Ressortminister im öffentlichen Interesse. Auch der Beigeladene kann seine Interessen wahrnehmen.

Die mündliche Verhandlung beginnt mit einem Berichte eines Mitgliedes des Gerichts über den Akteninhalt. Daran schließen sich die Ausführungen der im vorigen Absatze erwähnten Personen, soweit sie erschienen sind. Das Nichterscheinen hat keine weiteren Kontumazialfolgen, als daß die Betreffenden mündlich nichts vorbringen können. Über die Verhandlung ist ein Protokoll aufzunehmen.

Beweisaufnahme wird vom Gerichte entweder schon vor der mündlichen Verhandlung oder auf Grund dieser, soweit erforderlich, beschlossen, ohne daß das Gericht an Parteianträge gebunden wäre. Die Beweisaufnahme erfolgt entweder in einer mündlichen Verhandlung oder vor einem Mitgliede des Gerichts oder einem ersuchten Richter unter Zuziehung eines Protokollführers. Das Landesverwaltungsgesetz gibt keine erschöpfende Aufzählung der Beweismittel, sondern erwähnt nur einzelne, Zeugen und Sachverständige, Urkunden und Augenschein, ohne andere auszuschließen.

Beweismittel ist das Geständnis, es entbehrt aber mangels der Verhandlungsmaxime der formal bindenden Kraft wie im Zivilprozesse. Zeugen- und Sachverständigenbeweis ist in demselben Umfange zulässig wie im Zivilprozesse, auf den das Landesverwaltungsgesetz ausdrücklich verweist. Der richterliche Augenschein ist anerkannt statthaft. Dasselbe gilt vom Urkundenbeweise, nur greifen die zivilprozessualen Vorschriften über die besondere Beweiskraft der öffentlichen und der öffentlich beglaubigten Urkunde nicht Platz. Der Parteieid wird vom Oberverwaltungsgerichte als unzulässig betrachtet, vom Bundesamte für das Heimatwesen als zulässig. Die Ansicht des Oberverwaltungsgerichts ist die richtige,

da eine Behörde als Partei amtliche Erklärungen nicht zu beschwören hat, und prozessual beide Parteien gleichstehen müssen, auch der zugeschobene Eid ein Vergleichsmoment in sich trägt. Endlich kommt in Betracht Gerichtsnotorietät. Das Ganze ist beherrscht von dem Grundsatze völlig freier Beweiswürdigung.

Das Verfahren wird regelmäßig beendet durch richterliches **Urteil**, das auch über die Kosten Entscheidung treffen muß. Soweit es sich nicht ausnahmsweise um die Entscheidung über subjektive Rechte handelt, hat jedoch das Urteil nur formelle, nicht materielle Rechtskraft.

Erledigung des Prozesses durch **Zurücknahme der Klage** wird in der Praxis für zulässig erachtet. Dagegen ist ein Vergleich ausgeschlossen, da es sich grundsätzlich nicht um subjektive, verzichtbare Rechte handelt. Anerkenntnis- und Versäumnisurteil kommen dem Wesen des Verwaltungsstreitverfahrens entsprechend überhaupt nicht in Betracht.

Rechtsmittel sind Berufung, Revision und Beschwerde.

Berufung findet statt gegen Bescheide und Urteile erster Instanz, soweit die Entscheidungen nicht vom Oberverwaltungsgerichte ausgegangen, oder die Urteile nicht für endgültig oder nur durch Revision anfechtbar erklärt sind. Die Berufung hat den Resolutiveffekt, hemmt die Rechtskraft des ersten Urteils und den vollen Devolutiveffekt in iure und in facto, der Prozeß kann vor dem Berufungsgerichte in vollem Umfange wieder aufgerollt werden. Die Einlegung der Berufung, die auch vom Vorsitzenden des Gerichts erster Instanz im öffentlichen Interesse geschehen kann, erfolgt binnen 14 Tagen nach Verkündigung oder Zustellung des ersten Urteils beim Gericht erster Instanz. Das Verfahren vor dem Berufungsgerichte ist dasselbe wie das erstinstanzliche.

Revision findet statt gegen Bescheide und Urteile zweiter Instanz, soweit die Entscheidungen nicht vom Oberverwaltungsgerichte ausgegangen, oder nicht Urteile erster Instanz als nur durch die Revision anfechtbar erklärt sind. Die Revision hat den vollen Resolutiveffekt, dagegen den Devolutiveffekt nur in iure, der Revisionsrichter kann das angefochtene Urteil nach der rechtlichen Seite nachprüfen, ist aber an die tatsächliche Feststellung des

Vorderrichters gebunden. Die Einlegung der Revision, die gleichfalls dem Gerichtsvorsitzenden im öffentlichen Interesse zusteht, erfolgt binnen 14 Tagen beim Gericht, dessen Urteil angefochten wird. Das Verfahren vor dem Revisionsgerichte ist das gleiche mit der Maßgabe, daß vor ihm eine neue Beweisaufnahme nicht stattfinden kann.

Die **Beschwerde**, die nicht nur den Parteien, sondern auch anderen beteiligten Personen wie Zeugen und Sachverständigen zusteht, findet statt gegen solche Anordnungen der Kreis- und Bezirksausschüsse, die nicht die Prozeßsache selbst, sondern die Leitung des Verfahrens betreffen. In einzelnen Fällen ist eine 14tägige Frist vorgeschrieben. Die Entscheidung steht dem nächst höheren Gerichte zu.

Wiederaufnahme des Verfahrens gegen ein rechtskräftiges Urteil bildet ein außerordentliches Rechtsmittel. Es ist in demselben Umfange zulässig wie im Zivilprozesse, auf den ausdrücklich verwiesen wird.

Die **Zwangsvollstreckung** spielt im Verwaltungsstreitverfahren eine geringere Rolle als in anderen Prozeßarten. Denn meist handelt es sich um Anfechtung einer Verfügung, sodaß diese entweder aufgehoben, oder die Klage abgewiesen wird. Soweit eine Zwangsvollstreckung erforderlich ist, namentlich wegen der Kosten, erfolgt sie durch Verfügung des Gerichtsvorsitzenden erster Instanz. Die Beitreibung von Geldforderungen geschieht im Verwaltungszwangsverfahren nach der Verordnung vom 7. September 1879. Nur wegen der Zwangsvollstreckung in unbewegliches Vermögen ist das Amtsgericht in Anspruch zu nehmen.

§ 25. Das Verwaltungsbeschlußverfahren.

Das Verwaltungsbeschlußverfahren oder Beschwerdeverfahren ist gleichfalls eine **neue Schöpfung** der Verwaltungsreform. Es geht zurück auf die Kreisordnung von 1872 und beruht jetzt auf dem Landesverwaltungsgesetze vom 30. Juli 1883 und dem Zuständigkeitsgesetze vom 1. August 1883. Theoretisch gerechtfertigt wurde es als Abwehr des Eingriffs in Interessen von L. Stein

gegen Gneist, der die Verschmelzung mit dem Verwaltungsstreitverfahren forderte.

Ausgangspunkt des Beschlußverfahrens ist eine **Beschwerde**, d. h. die Anzeige einer von einer obrigkeitlichen Anordnung betroffenen Person an die der anordnenden im gegebenen Falle vorgesetzten Behörde, daß man sich von der Anordnung beschwert fühle, mit der Bitte um Abhilfe. Die Beschwerde kann sich auf eine behauptete Rechtsverletzung oder auf behauptete Zweckwidrigkeit und damit Verletzung von Interessen stützen. Diese formlose Verwaltungsbeschwerde, wie sie überall gang und gäbe ist und war, wird zur formellen des Beschlußverfahrens dadurch, daß sie an eine Behörde geht, deren Unabhängigkeit durch die Zuziehung des Laienelements verstärkt ist, und daß sie sich abspielt in prozeßähnlichen Formen. Im Gegensatze zum Verwaltungsstreitverfahren handelt es sich aber nicht um eine bloße Rechtskontrolle, sondern in der Möglichkeit, die **Zweckwidrigkeit** zu rügen, ist ein weiterer Angriffspunkt gegeben.

Die formelle Verwaltungsbeschwerde ist nicht allgemein gegeben, sondern kraft der **Enumerationsmethode** des Zuständigkeitsgesetzes nur in den besonders aufgezählten Fällen. Regelmäßig schließen Verwaltungsklage und Verwaltungsbeschwerde sich wechselseitig aus. Nur gegenüber polizeilichen Verfügungen hat der Betroffene die Wahl zwischen Klage und Beschwerde bei den Vorsitzenden der Beschlußbehörden, die er dann in die Klage überleiten kann. Er wird daher zweckmäßig mit der Beschwerde beginnen, die ihm weitere Angriffsgrundlagen bietet und keine Kosten macht.

Beschlußbehörden sind der Kreis- oder Stadtausschuß in erster, der Bezirksausschuß in zweiter und erster, der Provinzialrat gleichfalls zweiter und erster Instanz. Die örtliche Zuständigkeit bestimmt sich nach denselben Grundsätzen wie im Verwaltungsstreitverfahren.

Ausgangspunkt des Beschlußverfahrens bildet regelmäßig die Anordnung einer Behörde, durch die sich jemand beschwert fühlt. Dagegen wird innerhalb einer 14tägigen Frist die **Beschwerde** bei der Beschlußbehörde eingelegt. Sofern eine Gegenpartei vorhanden

ist, wird dieser die Beschwerde zur Erklärung vorgelegt. Auch Beweisaufnahme ist zulässig. Die Entscheidung erfolgt regelmäßig auf Grund der Akten, ausnahmsweise ist auch eine mündliche Verhandlung zulässig. Die Entscheidung bildet einen Beschluß, der in eiligen und klaren Fällen auch durch Bescheid des Vorsitzenden ersetzt werden kann.

Gegen die Beschlüsse erster Instanz, soweit sie nicht vom Provinzialrate erlassen sind, findet die **weitere Beschwerde** an die nächst höhere Beschlußbehörde statt, deren Einlegung im öffentlichen Interesse auch dem Vorsitzenden der ersten Instanz zusteht. Die Frist beträgt 14 Tage. Die Einlegung hat bei der ersten Instanz zu erfolgen. Das Verfahren in der zweiten Instanz ist dasselbe wie in der ersten.

Ein außerordentliches Rechtsmittel bildet die **Anfechtung** endgültiger Beschlüsse wegen Rechtswidrigkeit seitens der Vorsitzenden durch Klage beim Oberverwaltungsgerichte.

§ 26. Die Kompetenzkonflikte.

Zwei Behörden können über ihre Zuständigkeit in Streit geraten positiv, indem jede von ihnen die Entscheidung der Sache für sich beansprucht, negativ, indem beide, obgleich eine von ihnen zuständig sein muß, die Entscheidung ablehnen. Die Erledigung ist naturgemäß gegeben im Behördenorganismus selbst durch die beiden vorgesetzte höhere Instanz, bei Verwaltungsbehörden in letzter Linie durch das Staatsministerium, in dem sich die Einheit der obersten Verwaltung verkörpert. Soweit eine solche Erledigung im Aufsichtswege zulässig ist, spricht man von einem **Kompetenz- oder Zuständigkeitsstreite** (Conflit de juridiction).

Die Möglichkeit dieser Erledigung hört aber auf, wo auf der einen Seite ein Gericht, auf der andern eine Verwaltungsbehörde steht. Denn die richterlichen Entscheidungen auch über die Zuständigkeit erfolgen in richterlicher Unabhängigkeit, und es fehlte für eine solche Entscheidung an einer den Gerichten und Verwaltungsbehörden vorgesetzten gemeinsamen Instanz. Hier spricht man von einem **Kompetenzkonflikte** (Conflit d'attribution).

Gesetzgeberisch sind **verschiedene Wege** denkbar. Man kann die Entscheidung der Verwaltung übertragen. Das war bis in die neueste Zeit der Fall im französischen Rechte, dieses berief nach den Grundsätzen von der Teilung der Gewalten und der Sicherung der Unabhängigkeit der Verwaltung auf Antrag einer Verwaltungsbehörde, die sich durch Anhängigmachung einer Sache bei Gericht verletzt glaubte, den Staatsrat zur Entscheidung. Oder man überläßt es den Gerichten, endgültig über die Zulässigkeit des Rechtsweges zu befinden. Das wird vielfach als das deutschrechtliche Prinzip ausgegeben. Oder man beruft endlich zur Entscheidung eine aus richterlichen und Verwaltungsbeamten gemischte Behörde, einen Kompetenzgerichtshof.

In Preußen gab es einen solchen schon seit 1750 in der Jurisdiktionskommission. Die war aber in der Stein-Hardenbergischen Zeit verloren gegangen. Ein 1828 gemachter Versuch, die Erledigung durch Vereinbarung zwischen dem Justizminister und dem Ressortminister und mangels einer solchen durch den König selbst herbeizuführen, beeinträchtigte die Unabhängigkeit der Gerichte. Durch Gesetz vom 8. April 1847 wurde daher, wesentlich beeinflußt durch das französische Recht, ein besonderer **Kompetenzgerichtshof** aus richterlichen und Verwaltungsbeamten eingesetzt.

Diesem Kompetenzgerichtshofe fehlte das öffentliche Vertrauen, da er, zum großen Teile aus Ministerialbeamten zusammengesetzt, der vollen richterlichen Unabhängigkeit entbehrte. Bei Beratung der Reichsjustizgesetze wollte daher der Reichstag die Kompetenzgerichtsbarkeit überhaupt abgeschafft haben, die Regierungen aber ihre Kompetenzgerichtshöfe erhalten. Schließlich kam es zu einem Ausgleiche. Kraft gemeinen **Reichsrechts** ist die **Kompetenzgerichtsbarkeit abgeschafft**, die Gerichte entscheiden über die Zulässigkeit des Rechtsweges (§ 17 GVG.). Dieses gemeine Reichsrecht ist aber nur subsidiär und läßt unter gewissen Kautelen **abweichendes Landesrecht** zu. Die Mitglieder des Kompetenzgerichtshofs müssen nämlich auf Lebenszeit oder für die Dauer des Hauptamtes bestellt werden, sind nur unter den Voraussetzungen wie die Mitglieder des Reichsgerichts entfernbar, müssen min-

destens zur Hälfte dem Reichsgerichte, einem obersten Landgerichte oder einem Oberlandesgerichte angehören und in ungerader Zahl von mindestens fünf entscheiden. Auch ist das Verfahren gesetzlich zu regeln, und die Anfechtung einer rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung über Zulässigkeit des Rechtsweges ausgeschlossen (§ 17 EG. zum GVG.).

Den Einzelstaaten war die Ermächtigung erteilt, die dem Reichsrechte entsprechende neue Regelung der Kompetenzgerichtsbarkeit mangels gesetzlicher Regelung im Wege der **Verordnung** zu treffen. Demgemäß erging in Preußen die Verordnung vom 1. August 1879, die das preußische Recht mit dem Reichsrechte in Übereinstimmung brachte.

Der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte besteht aus elf **Mitgliedern**, von denen sechs dem Oberlandesgerichte Berlin angehören, die übrigen für den höheren Verwaltungsdienst oder das Richteramt befähigt, alle mindestens 35 Jahre alt sein müssen. Die Enthebung vom Amte ist nur unter denselben Voraussetzungen zulässig, wie bei den Mitgliedern des Reichsgerichts. Der Gerichtshof entscheidet in der Besetzung von sieben Mitgliedern. Die Geschäftsordnung regelt ein vom Gerichtshofe unter Bestätigung des Staatsministeriums zu entwerfendes Regulativ.

Das **Verfahren** ist verschieden, je nachdem der Kompetenzkonflikt positiv oder negativ ist.

Positiv ist der Kompetenzkonflikt, wenn eine Sache vor dem Gerichte schwebt, aber die Verwaltungsbehörde sie als vor sich gehörig betrachtet. Hier kann die Zentral- oder Provinzialverwaltungsbehörde den Kompetenzkonflikt erheben. Es ist Einfluß französischen Rechts, daß umgekehrt die gleiche Befugnis den Gerichten nicht zusteht. Die Erhebung erfolgt durch schriftliche Erklärung und hemmt das weitere gerichtliche Verfahren. Niemals können jedoch rechtskräftige richterliche Urteile durch die Erhebung des Kompetenzkonflikts aufgehoben werden. Auch ist nach dem Gesetze vom 22. Mai 1902 die Erhebung unzulässig, wenn die Sache bereits vor dem Reichsgerichte schwebt.

Der **negative** Konflikt setzt dagegen umgekehrt eine rechts-

kräftige Entscheidung des Gerichts auf Unzulässigkeit des Rechtsweges und eine endgültige Erklärung der Verwaltungsbehörde über ihre Unzuständigkeit voraus. Der betreibende Faktor ist hier die beteiligte Privatperson, die sich an den Gerichtshof wendet.

Innerhalb eines Monats können die Parteien beim Gerichte Erklärungen einreichen, die der Verwaltungsbehörde mitgeteilt werden. Dann gehen die Akten durch Vermittlung des Justizministers an den Kompetenzgerichtshof. Die Verwaltungsbehörde kann sich auch gutachtlich äußern. Daran schließt sich die öffentliche und mündliche **Verhandlung** unter Ladung der Parteien von Amts wegen, die jedoch nicht zu erscheinen brauchen. Der Verwaltungschef kann Vertreter abordnen. Das Urteil erklärt entweder den Rechtsweg für zulässig und begründet damit die gerichtliche Zuständigkeit oder für unzulässig, womit die der Verwaltungsbehörde gegeben ist.

Seit Begründung der Verwaltungsgerichtsbarkeit sind auch Kompetenzkonflikte möglich, wenn auf der einen Seite ein Verwaltungsgericht, auf der andern eine Verwaltungsbehörde oder ein ordentliches Gericht steht. Hier wird nach § 113 des Landesverwaltungsgesetzes bei **Kompetenzkonflikten** des **Verwaltungsgerichts** mit einem ordentlichen Gerichte das Verwaltungsgericht wie eine Verwaltungsbehörde behandelt, sodaß der Kompetenzgerichtshof entscheidet, über Kompetenzkonflikte zwischen Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden befindet das Oberverwaltungsgericht.

Der **Kompetenzkonflikt** ist **nicht zu verwechseln** mit der **Konfliktserhebung** bei gerichtlicher Inanspruchnahme der Beamten (vgl. § 14). Beide haben eine gemeinsame geschichtliche Wurzel im französischen Rechte und seiner Lehre von der Teilung der Gewalten, was bei uns fortwirkt in der ungleichen Stellung von Justiz und Verwaltung bei beiden Einrichtungen, auch später in Preußen und im Reiche gewisse gemeinsame Schicksale und endlich einen ähnlichen Namen. Trotzdem besteht zwischen beiden eine wesentliche Verschiedenheit.

Abteilung III. Die Einzelgebiete der Verwaltung.

Kap. I. Gebiet des Innern.

§ 27. Innere Verwaltung und Polizei.

Die Tätigkeit des modernen Staates entwickelt sich im Zeitalter der Renaissance. Im Anschlusse an Aristoteles, der unter *πολιτεία* die geordnete Staatsgewalt überhaupt, in erster Linie allerdings die Demokratie verstand, bezeichnete man mit jenem Worte, das man lateinisch politia schrieb, polizia sprach und deutsch als Poletzey mundgerecht machte, die Tätigkeit der weltlichen Staatsgewalt überhaupt im Gegensatze zu der der Kirche. **Poletzey** ist **alles** Tun und Treiben der weltlichen Oberkeit. Die Reichspolizeiordnungen, die großen Verwaltungsgesetze des Reiches seit 1530, besonders aber die von 1577 verbreiten sich daher über alle möglichen Gegenstände des inneren Staatslebens.

Durch die Reformation wird in den protestantischen Gebieten die **Kirche** dem Staate einfach einverleibt. Der konfessionell geschlossene Staat der Reformationszeit überkommt damit in der Pflege des religiösen Lebens allerdings Aufgaben, die seiner politischen Natur fremd waren, und die er später wieder aufgegeben hat, aber auch alle höheren Kulturaufgaben, die bisher Sache der Kirche gewesen waren. Auch in den katholischen Gebieten konnte die geschwächte Kirche den Anforderungen des Staates nicht mehr widerstehen. Die weltliche Obrigkeit wird Hüterin beider Tafeln des Gesetzes. Vor allem standen hier geschichtliche Rechte der Stände dem Landesherren nicht gegenüber. Der Eigenart der kirchlichen Verwaltung mit ihrem Anhange der Schule wird man dadurch gerecht, daß man sie nicht in den überkommenen

Polizeibegriff eingliedert, sondern die Kirche der Polizei nebenordnet.

Durch den dreißigjährigen Krieg gelangen die deutschen Staaten zu einem stehenden Heere, das, nur an die Person des Landesherren gebunden, lange ein Fremdkörper war. Sie werden auch durch den westfälischen Frieden als Rechtssubjekte des Völkerrechts und Träger einer auswärtigen Politik anerkannt. Auch dies war etwas Neues, wo zuerst die absolute Monarchie sich betätigte. Der Fremdartigkeit dieser Gebiete gegenüber dem Bestehenden wurde man dadurch gerecht, daß man auch **Kriegswesen** und **Auswärtiges** nicht unter der Polizei einbegriff, sondern daneben stellte.

Gestützt auf das stehende Heer, vollzog nun die absolute Monarchie den großen Prozeß der Umbildung des mittelalterlichen Staates zum modernen. Auf zertretenen Rechten der ständischen Ordnung richtet sie ihren neuen Staatsbau auf. Nur eine Insel des Rechts ist bestehen geblieben, das Privat- und Strafrecht und seine Anwendung im Wege des Zivil- und Strafprozesses durch die Gerichte, die bloß im Fiskalrechte und im Schutze des wohlerworbenen Rechts noch in die Verwaltung übergreifen. Des Wesens der **Justiz** als der einzig noch feststehenden Rechtsordnung wird man sich seit Ende des 17. Jahrhunderts bewußt und bringt das äußerlich zum Ausdrucke, indem man sie als besonderes Gebiet der Staatstätigkeit aus der Polizei ausscheidet.

Die letzte Differenzierung der Staatstätigkeit vollzieht sich endlich in den ersten Jahrzehnten des 18. Jahrhunderts, in Preußen unter Friedrich Wilhelm I. durch die Ausbildung der Kameralwissenschaften. Das offen ausgesprochene Ziel aller Staatstätigkeit ist die Vergrößerung des Glanzes der königlichen Krone und Armee, also der Staat als politischer Machtfaktor. Diesem Zwecke dient in erster Linie die Fürsorge für die **Finanzen**, mittelbar die Hebung der Steuerfähigkeit. Dies wird dahin ausgedrückt, der Polizeiverständige müsse säen, damit der Kameralist ernten könne. Die beiden Verwaltungsgebiete stehen noch in engster Verbindung miteinander. Doch auch die Finanzen haben sich von der Polizei losgelöst.

Damit waren ungefähr die Einzelgebiete der Verwaltung ent-

wickelt, die man noch heute den verwaltungsrechtlichen Systemen zugrunde zu legen pflegt. Es waren Auswärtiges, Krieg, Justiz, Polizei, Finanzen und Kirche mit Schule. Die geschichtliche Entwicklung brachte es dabei mit sich, daß das Wesen der Polizei sich nur negativ bestimmen ließ. Zur Polizei gehörte alles, was keinem der vorerwähnten besonderen Verwaltungsgebiete zuzumessen war.

Die Polizei in diesem Sinne trug nun zwei Richtungen in sich. Negativ wehrte sie Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ab und sorgte damit für deren Aufrechterhaltung. Positiv entwickelte sie auf diesem Boden eine pflegende Kulturtätigkeit des Staates im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt. Man unterschied danach Sicherheits- und Ordnungspolizei nach der einen, Wohlfahrtspolizei nach der andern Seite. Nach dem Vorgange von Pütter gewöhnte man sich aber allmählich immer mehr, den Begriff der **Polizei** auf die **Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung** zu beschränken. Namentlich geschah das durch den berühmten **§ 10 II, 17 ALR.**, der, ursprünglich nur dazu bestimmt, die höhere Kriminalgerichtsbarkeit von der niederen Polizeigerichtsbarkeit abzugrenzen, erst durch die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts seine hohe Bedeutung erlangt hat und gewohnheitsrechtlich auf den ganzen Staat ausgedehnt ist: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publiko oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei.“ Für die bisherige Wohlfahrtspolizei bürgerte sich im 19. Jahrhundert nach dem Vorgange von Bluntschli die Bezeichnung Pflege ein und für das ganze Gebiet der **Polizei** und **Pflege** gemeinsam die der **inneren Verwaltung**.

Das Wesen der **inneren Verwaltung** kann man daher wie das der alten Polizei nur **negativ** erfassen als alles dasjenige, was keinem der besonderen Verwaltungsgebiete angehört. Diese innere Verwaltung scheidet sich nun aber keineswegs reinlich in die beiden Unterzweige der Polizei und Pflege. Es gibt allerdings ein Gebiet reiner Polizei. Aber alle pflegende Tätigkeit des Staates ist nur möglich auf dem Boden der Polizei, nachdem diese Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung

abgewehrt hat. So durchzieht die Polizei alle Zweige der inneren Verwaltung.

Die Bedeutung dieses Polizeibegriffes besteht darin, daß nur auf dem Gebiete der **Polizei** die Behörde auf Grund ganz allgemein gehaltener **Ermächtigungsklauseln** zum Eingreifen in die individuelle Sphäre durch Erlaß von Verordnungen und Verfügungen berechtigt ist. Auf dem Gebiete der Pflege bedarf es dagegen im Sinne des Rechtsstaates immer einer besonderen gesetzlichen Grundlage, um den Eingriff in die individuelle Sphäre mit Zwangsmitteln berechtigt erscheinen zu lassen. Deshalb ist es im einzelnen Falle für die Praxis der Verwaltung und der Verwaltungsgerichte von besonderer Wichtigkeit festzustellen, ob es sich um die Erfüllung einer polizeilichen Aufgabe handelt.

Die allgemeinen **Ermächtigungsklauseln** der Polizei sind aber nur **präsumtiv allgemein**, d. h. sie greifen auch auf polizeilichem Gebiete nur insoweit Platz, als nicht ein Einzelgebiet einer besonderen gesetzlichen Regelung unterzogen ist. Das ist namentlich im Interesse der staatsbürgerlichen Freiheit da geschehen, wo ein Mißbrauch der allgemeinen Ermächtigungsklauseln für politische Zwecke zu befürchten sein würde.

§ 28. Die Organe der Polizeiverwaltung.

Die Organe der Polizei sind die der allgemeinen Landesverwaltung überhaupt.

Die **Ortspolizei** steht in den Städten, soweit besondere königliche Polizeibehörden errichtet sind, den Polizeipräsidien oder Polizeidirektionen, im übrigen einem Magistratsmitgliede, meist dem ersten Bürgermeister, in Hannover dem Magistrate kraft staatlichen Auftrages nach dem Systeme der allgemeinen Landesverwaltung zu. Auf dem flachen Lande findet sich eine fünffach verschiedene Organisation. In den östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen und in Schleswig-Holstein haben die Ortspolizei die Amtsvorsteher, Leiter besonderer Zweckverbände, die eigens für Tragung der Polizeilast gebildet sind, unter Mitwirkung der Gemeindevorsteher, in Westfalen und der Rheinprovinz die Vorsteher

der Samtgemeinden, der Amtmann in Westfalen, der Bürgermeister in der Rheinprovinz, in Hannover und dem Landkreise Frankfurt a. M. der Landrat unter Mitwirkung der Gemeindevorsteher, in Hessen-Nassau mit Ausnahme des Landkreises Frankfurt a. M. und in Hohenzollern die Gemeindevorsteher (Bürgermeister) und in Posen besoldete Hilfsbeamte des Landrates, die Distriktskommissare, und die Rittergutsbesitzer auf ihren Gütern.

Die **höheren Behörden** bilden Landrat, Regierungspräsident, Oberpräsident und Minister des Innern. Sie sind einmal in der hierarchischen Stufenfolge die nächst höhere Aufsichtsbehörde. Dabei stehen jedoch die selbständigen Stadtkreise allgemein unmittelbar unter dem Regierungspräsidenten, und aus den Städten von über 10 000 Einwohnern, in Hannover auch anderer, gehen wenigstens die formellen Verwaltungsrechtsmittel nicht an die Kreis-, sondern an die Bezirksbehörden. Außerdem verwalten aber die höheren Behörden einzelne Zweige der Polizei, die nicht der Ortspolizei überwiesen sind, unmittelbar. Die eigene Verwaltung des Regierungspräsidenten insbesondere bezeichnet man als Landespolizei. Nur der Berliner Polizeipräsident vereinigt in sich Orts- und Landespolizei.

Besonderer Erörterung bedarf jedoch die **polizeiliche Exekutive**.

Im 18. Jahrhundert gab es dafür in den Städten Stadtknechte, auf dem Lande Kreisausreuter, die aus invaliden Soldaten genommen wurden. Stein wollte auch hier das Ehrenamt heranziehen nach dem Vorbilde der englischen Constables und High-Constables. Schließlich gelangte man aber unter Hardenberg in dem Gendarmerieedikte vom 30. Juli 1812 zu einer militärisch organisierten Gendarmerie nach französisch-westfälischem Vorbilde. Daran hat man auch später festgehalten. Daneben hat sich jedoch, wo die Polizei kommunale Last war, auch ein im Kommunaldienste stehendes Polizeipersonal behauptet. Indem seit 1848 in den Städten mit königlicher Polizeiverwaltung die Schutzmannschaft hinzukam, hat man jetzt eine **dreifach** gegliederte Exekutive.

In den Städten mit Polizeiverwaltung durch kommunale Organe werden Polizeisergeanten oder **Polizeidiener** aus Militäranwärtern, nach Bedürfnis auch Polizeiinspektoren und Polizei-

kommissare als Vorgesetzte mit Genehmigung des Regierungspräsidenten bestellt. Diese Polizeibeamten sind Gemeindebeamte, werden auch aus Gemeindemitteln besoldet, dienen aber den Zwecken der allgemeinen Landesverwaltung. Auf dem flachen Lande nehmen dieselbe Stellung die Amts- oder Gemeindediener ein. Für den Nachtwachtdienst hat man vielfach auf angestellte Beamte überhaupt verzichtet und überträgt diesen kündbar Nachtwächtern.

In den Städten mit königlicher Polizeiverwaltung ist zuerst 1848 in Berlin, später auch anderweitig eine **Schutzmannschaft** errichtet worden. Die Schutzmannschaft, mit Soldaten längerer Dienstzeit besetzt, ist zwar äußerlich militärisch organisiert mit Offizieren. Doch sind die Mitglieder der Schutzmannschaft Zivilbeamte. Auch stehen die einzelnen Schutzmannschaften unter einander in keinem Zusammenhange.

Die **Gendarmerie** wurde durch Verordnung vom 30. Dezember 1820 nebst Instruktion vom gleichen Tage neu organisiert und später auch auf die neuen Erwerbungen ausgedehnt. Sie ist ein durch den ganzen Staat einheitlich organisierter militärischer Körper und der einzige Teil der bewaffneten Macht des Einzelstaates, der nicht dem Reichsheere angehört. Die Mitglieder der Gendarmerie sind Militärpersonen unter Militärgerichtsbarkeit. Sie haben aber Aufgaben der inneren Verwaltung zu erfüllen und damit ergibt sich ein doppeltes Unterordnungsverhältnis für die Gendarmerie wie für die einzelnen Gendarmen. Die Gendarmerie steht hinsichtlich ihrer Verwaltung unter dem Kriegsministerium, hinsichtlich ihrer Verwendung unter dem Minister des Innern. Der einzelne Gendarm hat als militärische Vorgesetzte seine Offiziere, als höchsten den Chef der Landgendarmerie, wird aber einer Zivilbehörde, gewöhnlich einem Landrate, der als Vorgesetzter eine Disziplinarstrafgewalt hat, zur Verwendung überwiesen.

Soweit die gewöhnliche Exekutive nicht ausreicht, kann nach der Geschäftsanweisung für die Regierungen vom 31. Dezember 1825 um **militärische Hilfe** ersucht werden. Das Ersuchen soll, von Notfällen abgesehen, durch den Oberpräsidenten an das Generalkommando gehen. Das Militär handelt hier innerhalb des Rahmens der Zivilverwaltung zur Erfüllung bestimmt bezeichneter Aufgaben.

Das Recht zum Waffengebrauche ist durch das Gesetz vom 31. März 1837 geregelt.

In noch höherem Maße findet eine Heranziehung des Militärs zur Erfüllung polizeilicher Aufgaben statt bei dem sog. **Kriegs- und Belagerungszustande.** Seine Übertragung auf innere Unruhen entstammt dem französischen Gesetze vom 8. Juli 1791 und wurde durch Gesetz vom 4. Juli 1851 auf Preußen verpflanzt. Die Erklärung des Belagerungszustandes gilt nach Art. 68 der Reichsverfassung, mit Ausnahme von Bayern, als Ausfluß der kaiserlichen Kommandogewalt. Doch ist wegen der weiteren Ausführung vorläufig das preußische Gesetz von 1851 als Reichsgesetz in Kraft geblieben.

Voraussetzung der Erklärung des Belagerungszustandes ist im Kriege Bedrohung oder Besetzung einer Provinz vom Feinde oder bei Aufruhr dringende Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Die Verkündigung muß in feierlicher Weise erfolgen. Die Hauptwirkung ist, daß die **vollziehende Gewalt** auf die **Militärbefehlshaber** übergeht, und die Zivilbehörden, soweit sie in Wirksamkeit belassen werden, nur noch innerhalb des Rahmens der militärischen Verwaltung tätig sind. Außerdem treten Preß-, Vereins- und Versammlungsfreiheit außer Kraft, gewisse Straftaten unterliegen einer härteren Bestrafung und können auch gegenüber Zivilpersonen kriegsgerichtlich abgeurteilt werden.

Auch ohne Erklärung des Belagerungszustandes kann das Staatsministerium nach dem Gesetze von 1851 bei Krieg und Aufruhr Art. 5, 6, 27—30 und 36 der Verfassungsurkunde bzw. die an deren Stelle getretenen reichsrechtlichen Normen zeit- oder distriktweise suspendieren.

Für Schäden bei inneren Unruhen **haften** nach dem Gesetze vom 11. März 1850 in den alten Provinzen die **Gemeinden,** ähnlich in einzelnen Teilen der neuen Provinzen.

§ 29. Die Formen der Polizeiverwaltung.

Zur Durchführung ihrer Aufgaben bedient sich die Polizei des obrigkeitlichen Befehls, entweder in der Form der Rechtsnorm oder der tatsächlichen Anordnung.

Allgemeine polizeiliche Satzungen und Willküren zu erlassen, war im Mittelalter ein Ausfluß der Autonomie der Städte und ländlichen Gerichtsbarkeiten. Die absolute Monarchie machte dies erst von höherer Bestätigung abhängig und zog es dann ganz an sich, so daß das ALR. II, 13 § 6 das Recht, allgemeine Polizeiverordnungen zu erlassen, als ein Majestätsrecht bezeichnen konnte. Dagegen hatte das französische Recht allgemein ein Polizeiverordnungsrecht der Behörden anerkannt. In Preußen durften nach der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817 die Regierungen nur die Strafe innerhalb gewisser Grenzen androhen, wenn das Gebot oder Verbot schon gesetzlich feststand. Erst durch das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 bzw. für die neuen Provinzen die Verordnung vom 20. September 1867 wurde den Polizeibehörden das Verordnungsrecht nach französischem Vorbilde gegeben. Daneben hatten die Polizeibehörden immer das Recht, Verfügungen für den einzelnen Fall zu treffen.

Polizeiliche Anordnungen können nur ergehen zur Erfüllung **polizeilicher Aufgaben** im Sinne des § 10 II, 17 ALR. Dazu hat die Polizei zwei Mittel, den Erlaß einer tatsächlichen Anordnung an eine einzelne Person (Polizeiverfügung) und den Erlaß einer allgemeinen Rechtsnorm (Polizeiverordnung).

1. Das Recht der Polizei zum Erlasse von **Polizeiverfügungen** ruht allgemein auf § 10 II, 17 ALR. und wird näher bestimmt namentlich hinsichtlich der Zwangsbefugnisse der Polizei durch § 132 des Landesverwaltungsgesetzes. Jede Polizeiverfügung hat drei Bestandteile, die Anordnung selbst, die Androhung des Zwangsmittels im Falle der Zuwiderhandlung und die Festsetzung des Zwangsmittels. Anordnung und Androhung können miteinander verbunden werden. Ergeht die Androhung besonders, so gilt in ihr zumal hinsichtlich der Rechtsmittelfristen die Anordnung als wiederholt. Dagegen muß zwischen Androhung und Festsetzung, von dringenden Fällen abgesehen, regelmäßig eine Frist liegen. Nur in dringenden Fällen kann die zwangsweise Durchführung sofort erfolgen. Zwangsmittel sind Ausführung der geforderten Handlung durch einen Dritten unter Entnahme eines Kostenvorschusses und, wenn dies nicht ausreicht, Geldstrafe oder Haft,

der Höhe nach verschieden abgestuft je nach dem Range der verfügenden Behörde, und, wenn auch dies nicht zum Ziele führen sollte, unmittelbarer Zwang. Jede Verfügung bedarf der schriftlichen Abfassung und der Zustellung an den Betroffenen.

2. Das **Polizeiverordnungsrecht** ruht auf dem Polizeiverwaltungsgesetze vom 11. März 1850, bzw. für die neuen Provinzen der Verordnung vom 20. September 1867. Die Gegenstände des Polizeiverordnungsrechts werden hier unter einzelnen Buchstaben aufgezählt mit einer allgemeinen Klausel i, wonach dazu auch alles andere, im besonderen Interesse des betreffenden Bezirks oder seiner Angehörigen polizeilich zu Ordnende gehört. Daran knüpft sich die Streitfrage, ob diese Aufzählung bloße Exemplifikation ist, wie das Oberverwaltungsgericht annimmt, so daß bloß die allgemeine Schranke des § 10 II, 17 ALR. bestände, oder ob die Aufzählung einen erschöpfenden Charakter hat, wie das Kammergericht meint, so daß es bei der Berufung auf die Klausel i immer des Nachweises des besonderen Interesses für die Rechtsgültigkeit bedürfte. Die Ansicht des Oberverwaltungsgerichts ist die richtige. Denn die allgemeine Klausel am Schlusse weist auf den Charakter der Aufzählung hin, und das besondere Interesse ist als Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit, nicht als Voraussetzung der Rechtsgültigkeit anzunehmen.

Das Polizeiverordnungsrecht **hat** die Ortspolizeibehörde für ihren Bezirk oder Teile davon, der Landrat für mehrere Ortspolizeibezirke oder für den ganzen Kreis, der Regierungspräsident für mehrere Kreise oder den ganzen Regierungsbezirk, der Oberpräsident für mehrere Kreise verschiedener Regierungsbezirke, mehrere Regierungsbezirke oder die ganze Provinz. Über die Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei kann, soweit es nicht dem Minister vorbehalten ist, nur der Regierungspräsident oder, wenn die Vorschriften sich über den Regierungsbezirk hinaus erstrecken sollen, der Oberpräsident Polizeiverordnungen erlassen. Endlich haben die Minister innerhalb ihres Ressorts das Polizeiverordnungsrecht, soweit die Gesetze ausdrücklich darauf verweisen, für die ganze Monarchie oder einzelne Teile. Das gilt nach § 367 Nr. 5 StrGB. von Verordnungen über die Aufbewahrung, Beförderung und Feil-

haltung von Gift, Sprengstoffen und Arzneien, Übertretungen der Eisenbahnpolizeiordnungen und Verordnungen der Strom-, Schiffsfahrts- und Hafenpolizei, die sich über eine Provinz hinaus erstrecken.

Die Polizeibehörden mit Ausnahme der Minister sind beim Erlasse von Polizeiverordnungen regelmäßig an die Mitwirkung von **Organen der Selbstverwaltung** gebunden. In den Städten bedarf es für Verordnungen, die nicht zum Gebiete der Sicherheitspolizei gehören, der Zustimmung des Gemeindevorstandes, die auf Antrag der Polizeibehörde durch den Bezirksausschuß, in Berlin den Oberpräsidenten ergänzt werden kann. Auf dem flachen Lande bedarf der Amtsvorsteher der Zustimmung des Amtsausschusses, ergänzbar durch den Kreisausschuß, in den anderen Landesteilen ist erforderlich Beratung mit dem Gemeindevorstande, bei Gegenständen der landwirtschaftlichen Polizei Zustimmung der Gemeindevertretung. Im übrigen hat das Polizeiverordnungsrecht der Landrat mit Zustimmung des Kreisausschusses, der Regierungspräsident mit der des Bezirksausschusses, der Oberpräsident mit Zustimmung des Provinzialrates, für Berlin ohne diese. Nur in eiligen Fällen können Landrat, Regierungspräsident und Oberpräsident von dieser Zustimmung vorläufig absehen und sie nachträglich einholen (provisorische Geltung: drei Monate).

Die Polizeibehörde erläßt in der Verordnung nicht bloß das Gebot und Verbot, sondern auch die **Strafandrohung**. Die Polizeiverordnung ergeht daher in der Form der Strafrechtsnorm. Die Höhe der Geldstrafe und im Unvermögensfalle der Haft, die angedroht werden können, ist gesetzlich verschieden abgestuft je nach dem Range der verordnenden Behörde. Die Strafandrohung ist aber gegenstandslos, wo die Strafe schon anderweit gesetzlich feststeht, und nur das Gebot oder Verbot näher bestimmt werden muß. Dieses französisch-süddeutsche System der sog. Blankettstrafgesetze hat bei uns vereinzelt Eingang gefunden im Übertretungs-Abschnitte des StrGB. und auf Sondergebieten wie bei bergpolizeilichen Verordnungen.

Die Verbindlichkeit der Polizeiverordnung ist endlich abhängig von einer besonderen Art der **Verkündigung**. Für orts-

und kreispolizeiliche Vorschriften bestimmt der Regierungspräsident diese Form. Polizeiverordnungen der Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten und Minister müssen unter der Bezeichnung Polizeiverordnung und unter Bezugnahme auf gesetzliche Vorschriften, auf die sie sich stützen, durch die Amtsblätter der betreffenden Bezirke bekannt gemacht werden und treten mangels anderweiter Bestimmung am achten Tage nach der Ausgabe in Kraft.

Die Polizei kann ihre Aufgaben **gleichzeitig** durch eine Polizeiverordnung und Polizeiverfügung zu erreichen suchen, z. B. auf Grund der Verordnung an einen einzelnen noch eine Verfügung erlassen. Der strafrechtliche Grundsatz ne bis in idem greift hier bei der Strafe nicht Platz, da es sich nicht um eine kriminelle, sondern um eine Verwaltungsstrafe, eine executio ad faciendum, handelt. Damit ergibt sich aber bei der Rechtskontrolle die Möglichkeit widersprechender Gerichtsentscheidungen über die Berechtigung des Verwaltungszwanges.

3. Die **Rechtskontrolle** ist verschieden, je nachdem es sich um Polizeiverfügungen oder um Polizeiverordnungen handelt.

Gegenüber **Polizeiverfügungen** hat der Betroffene ausnahmsweise den **Zivilrechtsweg** gegen die Polizeibehörde nach dem Gesetze vom 11. Mai 1842 (vgl. § 23).

Allgemein sind formelle Rechtsmittel gewährt durch §§ 127 ff. des Landesverwaltungsgesetzes. Die Frist zur Einlegung beträgt 14 Tage nach Zustellung der Verfügung. Der Betroffene hat **wahlweise** die Beschwerde oder die Klage.

Die **Beschwerde** ist gegeben gegen Ortspolizeibehörden mit Ausnahme der nachher zu nennenden Städte an den Landrat, gegen dessen Bescheid an den Regierungspräsidenten; gegen Ortspolizeibehörden eines Stadtkreises, einer Stadt von mehr als 10000 Einwohnern, in Hannover aller Städte mit Ausnahme der in der Kreisordnung genannten und gegen den Landrat an den Regierungspräsidenten, gegen dessen Bescheid an den Oberpräsidenten, gegen die Berliner Polizeibehörde an den Oberpräsidenten. In der Beschwerde kann sowohl die Zweckwidrigkeit wie die Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung gerügt werden. Gegen die letztinstanzliche Entscheidung des Regierungs-

präsidenten oder des Oberpräsidenten findet dann die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt, in der nur die Rechtswidrigkeit der Verfügung gerügt werden darf.

Statt der Beschwerde kann aber sofort **Klage** im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden. Die Klage geht gegen Ortspolizeibehörden mit Ausnahme der der nachher zu nennenden Städte an den Kreisausschuß mit Berufung an den Bezirksausschuß und Revision an das Oberverwaltungsgericht, gegen Ortspolizeibehörden eines Stadtkreises, einer Stadt von mehr als 10 000 Einwohnern, in Hannover aller Städte mit Ausnahme der namentlich genannten und gegen den Landrat an den Bezirksausschuß mit Berufung beim Oberverwaltungsgerichte. Gegenüber Verfügungen des Regierungspräsidenten oder des Oberpräsidenten, soweit sie überhaupt vorkommen, wäre nur die Klage beim Oberverwaltungsgerichte zulässig.

Die Rechtskontrolle gegenüber **Polizeiverordnungen** ist durch ihre äußere Form als Strafrechtsnormen gegeben. Sie werden demnach als **Übertretungen** von den **ordentlichen Gerichten** abgeurteilt, in letzter Instanz von dem Kammergerichte als höchstem Gerichtshofe in Landesstrafsachen. Die Polizei hat nur nach §§ 453 ff. StrPO. und dem Gesetze vom 23. April 1883 ein Recht der vorläufigen Straffestsetzung wie bei allen Übertretungen mit Ausnahme der Forstdiebstähle, der steuer- und bergpolizeilichen und aller Übertretungen aus dem Bereiche der Rheinschiffahrts-, Elbzoll- und Gewerbegerichte, sowie der Militärpersonen, soweit es sich nicht bloß um Geldbuße oder Einziehung handelt.

§ 30. Einzelne Zweige der Polizei.

Von einzelnen Zweigen der Polizei ist hier nicht in dem Sinne die Rede, als ob sie sich in solche auflösen ließe. Besteht die rechtliche Bedeutung der Polizei in den ihr zur Verfügung stehenden allgemeinen Ermächtigungsklauseln zum Erlasse von Verfügungen und Verordnungen, so sind doch diese Klauseln nur präsumtiv allgemeine. Sie greifen also nur insoweit Platz, als für einzelne Zweige nicht eine **besondere gesetzliche Regelung** statt-

und kreispolizeiliche Vorschriften bestimmt der Regierungspräsident diese Form. Polizeiverordnungen der Regierungspräsidenten, Oberpräsidenten und Minister müssen unter der Bezeichnung Polizeiverordnung und unter Bezugnahme auf gesetzliche Vorschriften, auf die sie sich stützen, durch die Amtsblätter der betreffenden Bezirke bekannt gemacht werden und treten mangels anderweiter Bestimmung am achten Tage nach der Ausgabe in Kraft.

Die Polizei kann ihre Aufgaben gleichzeitig durch eine Polizeiverordnung und Polizeiverfügung zu erreichen suchen, z. B. auf Grund der Verordnung an einen einzelnen noch eine Verfügung erlassen. Der strafrechtliche Grundsatz ne bis in idem greift hier bei der Strafe nicht Platz, da es sich nicht um eine kriminelle, sondern um eine Verwaltungsstrafe, eine executio ad faciendum, handelt. Damit ergibt sich aber bei der Rechtskontrolle die Möglichkeit widersprechender Gerichtsentscheidungen über die Berechtigung des Verwaltungszwanges.

3. Die **Rechtskontrolle** ist verschieden, je nachdem es sich um Polizeiverfügungen oder um Polizeiverordnungen handelt.

Gegenüber **Polizeiverfügungen** hat der Betroffene ausnahmsweise den **Zivilrechtsweg** gegen die Polizeibehörde nach dem Gesetze vom 11. Mai 1842 (vgl. § 23).

Allgemein sind formelle Rechtsmittel gewährt durch §§ 127 ff. des Landesverwaltungsgesetzes. Die Frist zur Einlegung beträgt 14 Tage nach Zustellung der Verfügung. Der Betroffene hat wahlweise die Beschwerde oder die Klage.

Die **Beschwerde** ist gegeben gegen Ortspolizeibehörd
Ausnahme der nachher zu nennenden Städte an der
gegen dessen Bescheid an den Regierungspräsidenten;
polizeibehörden eines Stadtkreises, einer Stadt
10 000 Einwohnern, in Hannover aller Städt
der in der Kreisordnung genannten und gegen
den Regierungspräsidenten, gegen dessen Beschei
präsidenten, gegen die Berliner Polizeibehö
präsidenten. In der Beschwerde kann sowol
wie die Rechtswidrigkeit der angefochtene
werden. Gegen die letztinstanzliche Entschei

präsidenten oder des Oberpräsidenten findet dann die Klage beim Oberverwaltungsgerichte statt, in der nur die Rechtswidrigkeit der Verfügung gerügt werden darf.

Statt der Beschwerde kann aber sofort **Klage** im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden. Die Klage geht gegen Ortspolizeibehörden mit Ausnahme der der nachher zu nennenden Städte an den Kreisausschuß mit Berufung an den Bezirksausschuß und Revision an das Oberverwaltungsgericht, gegen Ortspolizeibehörden eines Stadtkreises, einer Stadt von mehr als 10 000 Einwohnern, in Hannover aller Städte mit Ausnahme der namentlich genannten und gegen den Landrat an den Bezirksausschuß mit Berufung beim Oberverwaltungsgerichte. Gegenüber Verfügungen des Regierungspräsidenten oder des Oberpräsidenten, soweit sie überhaupt vorkommen, wäre nur die Klage beim Oberverwaltungsgerichte zulässig.

Die Rechtskontrolle gegenüber **Polizeiverordnungen** ist durch ihre äußere Form als Strafrechtsnormen gegeben. Sie werden demnach als **Übertretungen** von den **ordentlichen Gerichten** abgeurteilt, in letzter Instanz von dem Kammergerichte als höchstem Gerichtshofe in Landesstrafsachen. Die Polizei hat nur nach §§ 453 ff. StrPO. und dem Gesetze vom 23. April 1883 ein Recht der vorläufigen Straffestsetzung wie bei allen Übertretungen mit Ausnahme der Forstdiebstähle, der steuer- und bergpolizeilichen und aller Übertretungen aus dem Bereiche der Rheinschiffahrts-, Elbzoll- und Gewerbegerichte, sowie der Militärpersonen, soweit es sich nicht bloß um Geldbuße oder Einziehung handelt.

§ 30. Einzelne Zweige der Polizei.

Von einzelnen Zweigen der Polizei ist hier nicht in dem Sinne die Rede, als ob sie sich in solche auflösen ließe. Besteht die rechtliche Bedeutung der Polizei in den ihr zur Verfügung stehenden allgemeinen Ermächtigungsklauseln zum Erlasse von Verfügungen und Verordnungen, so sind doch diese Klauseln nur präsumtiv allgemeine. Sie greifen also nur insoweit Platz, als für einzelne Zweige nicht eine **besondere gesetzliche Regelung** statt-

gefunden und damit die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts außer Kraft gesetzt hat. Nur in diesem Sinne werden hier einzelne Zweige der Polizei besonders behandelt.

1. Das **Vereins- und Versammlungsrecht** unterliegt zwar nach Art. 4 Nr. 16 RV. der Gesetzgebung des Reiches. Es hat aber von dieser Befugnis nur vereinzelt Gebrauch gemacht, indem es nach § 17 des Reichswahlgesetzes vom 31. Mai 1869 unbeschadet der landesgesetzlichen Anzeigepflicht und Überwachung den Wahlberechtigten für den Reichstag das Vereins- und Versammlungsrecht in geschlossenen Räumen gibt, und nach § 49 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 Militärpersonen einschließlich der Militärbeamten die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen verbietet. Im übrigen ist noch immer das Landesrecht maßgebend, in Preußen Art. 29, 30 VU. und die zu deren Ausführung erlassene Verordnung vom 11. März 1850.

Eine **polizeiliche Kontrolle** findet dabei gegenüber Versammlungen und Vereinen statt, soweit es sich bei ihnen um öffentliche oder politische Angelegenheiten handelt. Der Begriff des Öffentlichen umfaßt alles, was von allgemeinem Interesse ist, der Begriff des Politischen ist enger und schließt eine beabsichtigte Einwirkung auf die Staatsgewalt in sich.

Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten erörtert werden sollen, müssen mindestens 24 Stunden zuvor der Ortspolizeibehörde angemeldet werden. Vorsteher von **Vereinen**, die eine Einwirkung auf öffentliche Angelegenheiten bezwecken, haben der Ortspolizei binnen drei Tagen Statuten und Mitgliederverzeichnis und ebenso etwaige Änderungen mitzuteilen. Die Ortspolizei kann in solche Versammlungen einen Polizeibeamten zur Überwachung abordnen. Dieser hat bei gesetzwidrigem Verhalten das Recht, die Versammlung aufzulösen.

Politische **Vereine** dürfen keine Frauenspersonen, Schüler und Lehrlinge aufnehmen. Das frühere Verbindungsverbot für politische Vereine ist aufgehoben. Die ausgeschlossenen Personen dürfen auch den Versammlungen des Vereins nicht beiwohnen. Bei gesetzwidrigem Verhalten kann die Ortspolizei den Verein vorläufig schließen. Die endgültige Beschlußfassung steht dem Gerichte zu.

Öffentliche Versammlungen unter **freiem Himmel** mit Ausnahme der gewöhnlichen Leichenbegängnisse, Hochzeiten und Prozessionen bedürfen der vorherigen polizeilichen Erlaubnis und sind in der Residenz des Königs oder dem Sitze des Landtages überhaupt unzulässig.

2. Das **Preßrecht** ist reichsrechtlich geregelt durch das Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874.

Das Reichspreßgesetz steht auf dem Standpunkte der strafrechtlichen **Repression**. Es wird nicht präventiv gegen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die Presse, etwa im Wege der Zensur oder durch Erfordern von Kautionen, eingeschritten. Ein staatliches Einschreiten findet nur statt, wenn das Preßerzeugnis gegen die Strafrechtsordnung verstößt, auf dem Boden des Strafrechts und des Strafverfahrens.

Es mußte nur dafür gesorgt werden, daß regelmäßig eine Person vorhanden ist, die man im gegebenen Falle zur strafrechtlichen Verantwortung ziehen kann. Das ist Aufgabe der gesetzlich geregelten **Preßpolizei**.

Die Ausübung des **Preßgewerbes** ist von keiner Erlaubnis abhängig. Nur die gewerbsmäßige öffentliche Verteilung von Druckschriften kann von der Ortspolizei denen verboten werden, denen der Gewerbe-Legitimationsschein versagt werden kann. Jede Druckschrift muß Namen oder Firma des Druckers und, wenn sie zur Verbreitung bestimmt ist, Name oder Firma und Wohnort des Verlegers oder beim Selbstbetriebe des Verfassers oder Herausgebers enthalten. Periodische Druckschriften, die mindestens monatlich einmal erscheinen, bedürfen ferner der Angabe eines verantwortlichen Redakteurs, der im Deutschen Reiche wohnhaft, verfügungsfähig und im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sein muß. Von jedem Exemplare einer periodischen Druckschrift ist der Ortspolizei ein Pflichtexemplar einzureichen. Bei vermeintlich strafbarem Inhalte der Druckschrift hat die Polizei nur ein Recht vorläufiger Beschlagnahme, die Entscheidung steht dem Gerichte im Strafverfahren zu.

Im Kriege und bei inneren Unruhen kann, namentlich unter

den Voraussetzungen des Belagerungszustandes, die Preßfreiheit überhaupt suspendiert werden.

3. Die gerichtliche Polizei (**Kriminalpolizei**) ist Hilfsorgan der Strafrechtspflege, insbesondere der Staatsanwaltschaft, der einzelne Arten von Polizeibeamte nach § 153 des Gerichtsverfassungsgesetzes als Hilfsbeamte unterstellt werden können, so daß sie in einem doppelten Unterordnungsverhältnisse stehen.

Die Tätigkeit der gerichtlichen Polizei richtet sich daher allein nach den Regeln des **Strafprozeßrechts**. Das gilt insbesondere von den Voraussetzungen, unter denen eine Beschränkung der Freiheit der Person durch Festnahme oder Verhaftung oder der Freiheit des Eigentums durch Beschlagnahme oder Durchsuchung zulässig ist. Daneben ist die Polizei nach dem Gesetze vom 12. Februar 1850 nur berechtigt, Personen in polizeiliche Verwahrung zu nehmen zu ihrem eigenen Schutze oder im Interesse der öffentlichen Sittlichkeit, Sicherheit und Ruhe, muß sie jedoch dann spätestens im Laufe des folgenden Tages freilassen.

4. Eine **präventive Sicherheitspolizei** gegenüber verbrecherischen Elementen ergibt sich zum Teil aus der Strafrechtsordnung und ist daher durch das StrGB. oder ergänzende Gesetze geregelt. Vollständig in den Bannkreis des Strafrechts fällt:

a) Die **Polizeiaufsicht** mit ihren Aufenthaltsbeschränkungen bestrafter Personen und der Berechtigung, Ausländer aus dem Bundesgebiete auszuweisen;

b) die **Überweisung** an die Landespolizeibehörde, wodurch diese das Recht erhält, den Betreffenden bis zu zwei Jahren einem von dem Landarmenverbande zu unterhaltenden (§ 38 preuß. AG. zum BG. vom 8. Mai 1871 über den Unterstützungswohnsitz) Korrektionshause zu überweisen;

beides kraft richterlichen Urteils.

Außerdem ist nach § 2 Nr. 2 des Gesetzes vom 31. Dezember 1842 die Ausweisung bestrafter Verbrecher aus gewissen Orten zulässig.

Ergänzend kommen hinzu Maßregeln gegen strafunmündige oder bedingt strafmündige, jedoch wegen mangelnder Einsicht frei-

gesprochene jugendliche Personen nach §§ 55, 56 StGB. Die für strafunmündige vorgesehenen landesrechtlichen Bestimmungen waren in Preußen seit 1878 in der Zwangserziehung gegeben. An deren Stelle ist jetzt die **Fürsorgeerziehung** nach dem Gesetze vom 2. Juli 1900 getreten. Sie erstreckt sich auf alle sittlich verwahrlosten Minderjährigen unter 18 Jahren, die für ihre Handlungen nicht strafrechtlich verantwortlich gemacht werden können. Die Unterbringung erfolgt auf Gerichtsbeschluß spätestens bis zu erreichter Volljährigkeit. Die Kosten tragen mangels unterstützungspflichtiger Verwandten die Provinzialverbände unter Zuschuß von zwei Dritteln aus der Staatskasse.

5. Die **Feuerpolizei** wirkt repressiv im Feuerlöschwesen. Seine Organisation ist im allgemeinen Sache der Polizei, die Tragung der Kosten Polizeilast. In größeren Orten bestehen Berufsfeuerwehren. Im übrigen werden freiwillige Feuerwehren und Pflichtfeuerwehren gebildet, letztere nach dem Gesetze vom 21. Dezember 1904 durch Ortsstatut oder, wo solches fehlt, durch Polizeiverordnung. Für Beschaffung des Materials bestehen vielfach Spritzenverbände als Zweckverbände. Präventiv äußert sich die Feuerpolizei auf anderen Gebieten, so in der Beaufsichtigung des Feuerversicherungswesens und in der Baupolizei.

6. Die **Gesundheitspolizei** hat in mannigfachster Richtung, namentlich von Reichs wegen eine gesetzliche Regelung erfahren. Hervorzuheben sind in dieser Hinsicht besonders das Impfwesen mit Einführung des Impfzwanges durch das Impfgesetz vom 8. April 1874 und die Kontrolle des Nahrungsmittelwesens durch das Nahrungsmittelgesetz vom 14. Mai 1879, aus neuerer Zeit das Seuchengesetz vom 30. Juni 1900.

7. Die **Ordnungspolizei** umfaßt Fremdenkontrolle, Gesinde- und Mietspolizei.

Für die **Fremdenkontrolle** hat das Reichsgesetz vom 12. Oktober 1867 über das Paßwesen im allgemeinen Paßfreiheit eingeführt, gestattet jedoch die vorübergehende Einführung der Paßpflicht, auch sollen auf Antrag Pässe zum Ausweise ausgestellt werden. Die völkerrechtlich zulässige Ausweisung von Ausländern ist grundsätzlich Sache der Landesstaatsgewalt und erfolgt nur aus

dem Gebiete des Einzelstaates, nur in den durch das StrGB. vorgesehenen Fällen (Polizeiaufsicht, Glücksspiel, Überweisung) durch die Polizeibehörde des Einzelstaates aus dem ganzen Bundesgebiete. Die Meldepflicht beim Zuzuge an einem Orte beruht in den alten Provinzen auf dem Gesetze vom 31. Dezember 1842 über die Aufnahme neu anziehender Personen und ist im übrigen durch Polizeiverordnungen geregelt.

Beim **Gesindewesen** und der **Wohnungsmiete** handelt es sich um rein privatrechtliche Verhältnisse, deren Entscheidung schließlich auch dem ordentlichen Richter unterliegt. Nur ist der Polizei in verschiedenen Richtungen eine Befugnis zum Einschreiten gegeben, so nach den verschiedenen Gesindeordnungen, z. B. in den landrechtlichen Gebieten der vom 8. November 1810 die vorläufige Entscheidung in Gesindestreitigkeiten und die zwangsweise Zurückführung des Gesindes, in Mietssachen nach dem Gesetze vom 30. Juni 1834 die Festsetzung der Räumungsfristen.

8. Die **Baupolizei** umfaßt Gesichtspunkte der präventiven Feuer- und Gesundheitspolizei wie der Ordnungspolizei. Überall handelt es sich aber um Polizei, nicht um Wahrnehmung ästhetischer Interessen. Auch um privatrechtliche Ansprüche aus dem Nachbarrechte hat sich die Polizei nicht zu kümmern.

Eine allgemeine gesetzliche Regelung des Baupolizeirechts gibt es nicht. Die Bestimmungen des ALR. I, 8 §§ 65 ff. geben der Polizei nicht mehr und nicht weniger Befugnisse, als sie an sich schon hat. Einer besonderen gesetzlichen Regelung ist nur unterworfen das Rayonrecht, das Fluchtlinien- und das Ansiedelungsrecht.

Das **Rayonrecht** ist reichsrechtlich und beruht auf dem Rayongesetze vom 21. Dezember 1871 und für die Reichskriegshäfen vom 19. Juni 1883. Im militärischen Interesse ergeben sich daher innerhalb der verschieden abgestuften Rayons Beschränkungen in der Baufreiheit, wofür bei deren Einführung Entschädigung geleistet wird.

Das **Fluchtlinienrecht** ist im Gemeindeinteresse durch das preußische Gesetz vom 2. Juli 1875 begründet worden. Die Gemeinde kann im voraus im Einverständnisse mit der Ortspolizei die Fluchtlinien künftiger Ortsteile festsetzen und damit die Bau-

freiheit beschränken. Die Enteignung des Straßenlandes erfolgt erst, wenn die Straße wirklich angelegt wird. Außerdem können ortsstatutarisch die Anlieger zu den Kosten für Anlegung einer neuen Straße und deren höchstens fünfjährige Unterhaltung herangezogen werden.

Das **Ansiedlungsrecht** beruht auf einer Reihe partikularer Gesetze, für den größten Teil des Staates, die östlichen Provinzen und Westfalen, statt des alten von 1876 dem vom 10. August 1904. Eine Ansiedlung liegt vor, wenn ein Wohnhaus außerhalb des Zusammenhangs bewohnter Ortschaften gebaut werden soll. Die Genehmigung erteilt hier der Kreisausschuß, in Stadtkreisen die Ortspolizeibehörde. Dabei sind die verschiedenen kommunalen und polizeilichen Interessen zu berücksichtigen, namentlich darf in Posen und Westpreußen die neue Ansiedlung nicht mit den Interessen der deutschen Ansiedlungspolitik im Widerspruche stehen.

Im übrigen sind die Polizeiverordnungen maßgebend, namentlich hinsichtlich der Frage der Baugenehmigung und ihrer Voraussetzungen.

§ 31. Die Armenpflege.

Die **Armenpflege** war im Mittelalter Aufgabe der Kirche im Sinne der christlichen Caritas und wurde erst seit der Reformation vom Staate übernommen, freilich anfangs hauptsächlich nach der Richtung einer polizeilichen Repression. Erst im 18. Jahrhundert machte man Ernst mit der Auferlegung der Armenlast auf kommunale Verbände. Mustergültig war die preußische Gesetzgebung vom 31. Dezember 1842, die den Gegenstand auf dem Boden der Freizügigkeit regelte und die Grundlage des Reichsrechts wurde. Derzeit ist die Armenpflege für das ganze Reich mit Ausnahme von Bayern (kraft Reservatrechts) und Elsaß-Lothringen durch Reichsrecht geregelt. Rechtsquelle ist das Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867, das auch in Bayern und Elsaß-Lothringen gilt, und das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 nebst verschiedenen Novellen. Dazu kommt das preußische Ausführungsgesetz vom 8. März 1871.

Grundlage ist die **Armenpolizei**, die die Spreu vom Weizen sondert. Sie bewegt sich im Wege strafrechtlicher Repression gegen Bettler und Landstreicher, woran sich eine präventive Erziehungs-Fürsorge durch Überweisung an die Landespolizeibehörde anschließen kann. Nur die der Armenpolizei nicht anheimfallenden Personen werden Gegenstand der Armenpflege.

Die Armenpflege setzt **Hilfsbedürftigkeit** voraus und ist jedem Inländer zu gewähren. Hinsichtlich der Ausländer, wozu armenrechtlich auch Bayern und Elsaß-Lothringer gehören, entscheiden besondere völkerrechtliche Verträge. Für Bayern und Elsaß-Lothringen treffen der Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851 und der Eisenacher Vertrag vom 11. Juli 1853, die noch aus der Zeit des deutschen Bundes stammen und 1873 durch Bundesratsbeschluß auf Elsaß-Lothringen ausgedehnt wurden, nähere Bestimmungen.

Dem Hilfsbedürftigen ist zunächst Unterstützung zu gewähren von dem **Ortsarmenverbande**, Gemeinde- oder Gutsbezirk, in dem er seinen Unterstützungswohnsitz hat. Der Ortsarmenverband hat außerdem eine vorläufige Unterstützungspflicht mit oder ohne Rückgriff an den endgültig verpflichteten Verband.

Der **Unterstützungswohnsitz** hat mit dem privatrechtlichen Wohnsitze (Domizil) nichts zu tun, sondern bedeutet die armenrechtliche Zugehörigkeit. Er wird erworben durch Geburt, für die Frau durch Heirat und nach zweijährigem bewußten und gewollten Aufenthalte an einem Orte nach Zurücklegung des 18. Lebensjahres. Personen, die selbst oder in ihren Familienangehörigen beim Zuzuge bereits unterstützungsbedürftig sind, können zurückgewiesen und an den Ort ihres Unterstützungswohnsitzes gebracht werden. Der Unterstützungswohnsitz geht verloren für weibliche Personen durch Heirat mit einem Manne, der ihren Unterstützungswohnsitz nicht hat und im übrigen durch zweijährige bewußte und gewollte Abwesenheit von dem Orte des bisherigen Unterstützungswohnsitzes nach vollendetem 18. Lebensjahre. Es kann hiernach Personen geben, die überhaupt keinen Unterstützungswohnsitz haben, so z. B. wenn jemand zwei Jahre von seinem bisherigen Unterstützungswohnsitze abwesend war, ohne einen neuen erworben zu haben, oder wenn eine Frau einen Mann ohne Unterstützungs-

wohnsitz heiratet, ebenso die aus dieser Ehe hervorgegangenen Kinder. Solche Personen ohne Unterstützungswohnsitz heißen landarm.

Die **Armenpflege** ist kein subjektives Recht des Hilfsbedürftigen gegenüber dem Armenverbande, wohl aber eine öffentliche **Verpflichtung** des Armenverbandes gegenüber dem Staate.

Jeder Hilfsbedürftige ist grundsätzlich zu unterstützen von dem **Ortsarmenverbande** seines Unterstützungswohnsitzes. Doch hat vorläufig jeder Ortsarmenverband, in dem die Hilfsbedürftigkeit hervortritt, die Unterstützungspflicht vorbehaltlich des Rückgriffs gegen den endgültig Verpflichteten. Nur bei Personen, die gegen Lohn oder Gehalt in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnisse stehen, und deren Angehörigen, sowie bei Lehrlingen fällt der Erstattungsanspruch für die ersten 13 Wochen fort.

Die **Ortsarmenpflege** ist **kommunale** Last der Gemeinde, der Samtgemeinde des Zweckverbandes oder des Gutsbezirkes. Die Kosten sind daher gleich anderen kommunalen Lasten aufzubringen, im Gutsbezirke treffen sie den Gutsbesitzer. Die Art und Weise der Verwaltung bleibt jedem Verbande überlassen. Weit verbreitet ist das Elberfelder System mit Spezialisierung der Fälle unter besonderen Armenpflegern.

Außerdem bestehen **Landarmenverbände**. Diese fallen im allgemeinen mit den Provinzen, in Hessen-Nassau den Bezirken zusammen und werden von deren Organen verwaltet. Nur in Ostpreußen ist die Landarmenlast zwischen Kreis und Provinz verteilt. Auch bilden einige größere Gemeinwesen wie die Städte Breslau und Frankfurt a. M., der Kreis Herzogtum Lauenburg und die Hohenzollernschen Lande besondere Landarmenverbände für sich.

Landarmenlast ist zunächst die endgültige Verpflegung der Landarmen. Außerdem liegt den Landarmenverbänden die Unterbringung der Geisteskranken, Epileptischen, Taubstummen und Blinden in geeigneten Anstalten ob, was in der Regel über die Kräfte des einzelnen Ortsarmenverbandes hinausgehen würde. Im übrigen müssen dafür die Kreise den Ortsarmenverbänden mindestens zwei Drittel der Kosten vorschießen.

Streitigkeiten aus der Armenpflege können in der verschiedensten Richtung entstehen.

Der **Arme** selbst hat **niemals** einen **Rechtsanspruch** auf Unterstützung und daher auch keinerlei Klage. Er kann jedoch die ihm vermeintlich zustehende Unterstützung bei dem Armenverbande geltend machen. Beschwerden gegen den Ortsarmenverband einer größeren Stadt von über 10000 Einwohnern oder gegen den nur aus einem Kreise bestehenden Landarmenverband gehen an den Bezirksausschuß, Beschwerden über andere Ortsarmenverbände an den Kreisausschuß im Beschlußverfahren.

Ansprüche eines **Armenverbandes** wegen **Erstattung** geleisteter Unterstützung an den **privatrechtlich**, namentlich wegen Verwandtschaft verpflichteten Dritten sind selbst privatrechtlich und daher im ordentlichen Rechtswege geltend zu machen.

Hat dagegen der vorläufig Unterstützte **Ansprüche** kraft der **Arbeiterversicherung**, so gehen diese kraft gesetzlicher Abtretung in Höhe der geleisteten Unterstützung auf den Armenverband über. Streitigkeiten, die dabei zwischen den Armenverbänden und den Trägern der Kranken-, Invaliditäts- und Altersversicherung entstehen, sind im Verwaltungsstreitverfahren zu erledigen (KrVG. §§ 57b, 58, 72, 7 und AVG. §§ 49—51).

Endlich können **Streitigkeiten** entstehen zwischen **verschiedenen Armenverbänden**, insbesondere auf Rückerstattung der vorläufig geleisteten Unterstützung. Das Reichsrecht regelt hier durch einzelne Normativbestimmungen nur das Verfahren bei Streitigkeiten unter Armenverbänden verschiedener Bundesstaaten und begründet als höchste Instanz das Bundesamt für das Heimatwesen. Doch wird dem Einzelstaate überlassen, das gleiche Verfahren auch zur Anwendung zu bringen bei Streitigkeiten von Armenverbänden innerhalb des Bundesstaates. Hiervon hat Preußen Gebrauch gemacht.

Für das Verfahren sind in erster Instanz die **Bezirksausschüsse** zuständig, die an die Stelle der früheren Deputationen für das Heimatwesen getreten sind. Sie entscheiden auf Klage im Verwaltungsstreitverfahren, das nur in einzelnen untergeordneten Punkten den reichsrechtlichen Normativbestimmungen entsprechend vom gewöhnlichen abweicht.

Die Berufung geht jedoch in diesem Falle nicht an das Oberverwaltungsgericht, sondern an das **Bundesamt für das**

Heimatwesen, einen Verwaltungsgerichtshof des Reiches. Das Verfahren ist zum Teil durch das Gesetz selbst, zum Teil durch Regulativ geregelt und mündlich auf Grund der Schriftsätze.

Außerdem besteht landesrechtlich ein besonderes schiedsrichterliches Verfahren vor den Beschlußbehörden.

§ 32. Das Grundbesitzrecht.

Das Grundeigentum ist ein Recht unter Privatpersonen, greift also grundsätzlich dem Staate gegenüber nicht Platz. Doch erkennt der Staat auch seinerseits die **Unverletzlichkeit** des **Eigentums** an, indem er es nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen aus Gründen des öffentlichen Wohles gegen vorherige und in dringenden Fällen wenigstens vorher festzustellende Entschädigung entziehen will (Art. 9 VU.). Im übrigen hat der Staat bei der Umgestaltung der gebundenen Wirtschaftsordnung des Mittelalters zu der modernen mannigfach in das Grundeigentum eingegriffen durch Regulierung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse. Und noch jetzt sind die Voraussetzungen für ein solches Eingreifen fortgesetzt gegeben in der Enteignung nach Maßgabe des Enteignungsgesetzes vom 11. Juni 1874. Da hier staatliche Handlungen Wirkungen auf das private Grundeigentum ausüben, werden die betreffenden Rechtsverhältnisse regelmäßig im Privatrechte behandelt, so daß hier über sie hinweggegangen werden kann.

Die innere Verwaltung entfaltet aber auch ohne Entziehung des Eigentums fortgesetzt eine Wirksamkeit in bezug auf den Grundbesitz. Das geschieht nach den beiden Hauptrichtungen der inneren Verwaltung als Polizei oder als staatliche Pflege.

Die Polizei ist die Grundlage. Doch erscheinen die allgemeinen Klauseln des Polizeirechts hier allgemein außer Kraft gesetzt zugunsten einer besonderen gesetzlichen Regelung. Für die **Feld- und Forstpolizei** gilt das Gesetz vom 1. April 1880, das die entsprechenden polizeilichen Anforderungen durch Formulierung einer Reihe von Vergehen und Übertretungen zu erzwingen sucht und damit äußerlich eine Ergänzung zum Strafgesetzbuche bildet. Die **Jagdpolizei** ist wenigstens für die alten Provinzen enthalten in

dem Jagdpolizeigesetze vom 7. März 1850. Sie ist dem Landrate übertragen und besteht wesentlich in der Kontrolle der Ausübung der Jagd, die von Erteilung eines Jagdscheines abhängig ist. Die **Fischereipolizei** nach dem Fischereigesetze vom 30. Mai 1874 mit Novelle vom 30. Mai 1880 beruht auf ähnlichen Grundsätzen, bildet jedoch einen Teil der Ortspolizei. Ganz anders ist dagegen die **Bergpolizei** nach dem allgemeinen Berggesetze vom 24. Juni 1865 gestaltet. Da sie auf besonderen technischen Voraussetzungen beruht, mußte sie eigenen Behörden, den Revierbeamten und Oberbergämtern, anvertraut werden. Das Gesetz enthält ferner die Strafklauseln selbst, so daß die Behörde nur das Gebot oder Verbot allgemein oder für den einzelnen Fall zu erlassen hat. Die Rechtskontrolle haben in beiden Fällen die ordentlichen Gerichte, ohne daß eine vorläufige polizeiliche Straffestsetzung zulässig wäre.

Die pflegende Tätigkeit des Staates gegenüber dem Grundbesitze war früher mannigfach ermöglicht durch die Rechtsform des niederen Regals, des an sich staatlichen Rechts, das jedoch durch Verleihung an andere Personen gelangen konnte. Namentlich der Polizeistaat behielt sich dabei mannigfach eine Aufsicht über die Art und Weise der Ausübung des Regals vor. Die neuere Rechtsentwicklung hat, dem Drange des Wirtschaftslebens entsprechend, das Regal hier im wesentlichen verschwinden lassen. Jagd, Fischerei und Bergbau, die früher Regale waren, haben sich in gesetzlich geregelte **Aneignungsrechte** verwandelt. Dabei findet allerdings eine Einwirkung der Verwaltung bei Begründung des Aneignungsrechts wie hinsichtlich seiner Ausübung statt. Aber die Wirkungen sind doch privatrechtlich und deshalb ist auch dieses Grenzgebiet des Privatrechts und des Verwaltungsrechts im Privatrechte zu behandeln.

In der Richtung der neueren Gesetzgebung liegt es, eine Fürsorge für den Grundbesitz namentlich dadurch zu entwickeln, daß für die verschiedensten Aufgaben, die über die Kräfte des einzelnen hinausgehen, auf den **genossenschaftlichen Zusammenschluß** der Grundbesitzer hingewirkt wird. Beruht die Zugehörigkeit zu einer solchen Genossenschaft auf der freien Willensentschließung des einzelnen, so handelt es sich um einen privatrechtlichen Verein. Ist

dagegen die Zugehörigkeit unter den gegebenen Voraussetzungen eine solche kraft Gesetzes, so ist ein öffentlichrechtlicher Verband vorhanden. Endlich finden sich Zwitterbildungen, bei denen einige von Rechts wegen Mitglieder, andere beitrittsberechtigt sind. Auch hier bewegen wir uns auf den Grenzen zwischen Privatrecht und Verwaltungsrecht. In allen Fällen gibt aber das Gesetz die organisatorischen Normen für die Verfassung der Genossenschaft.

Uralt sind die **Deichverbände**, in den alten Provinzen und Teilen von Schleswig-Holstein und Hannover beruhend auf dem Deichgesetze vom 28. Januar 1848. Die Deichverbände bilden Zwangsverbände sämtlicher durch eine bestimmte Wassersgefahr bedrohten Grundbesitzer zwecks gemeinsamer Unterhaltung der Deiche unter Aufsicht des Staates, doch mit genossenschaftlicher Selbstverwaltung unter Leitung eines Deichhauptmannes. Nur Deiche, die ausnahmsweise keinem Deichverbande angehören, sind vorläufig von den einzelnen Grundbesitzern unter Aufsicht des Bezirksausschusses zu unterhalten.

Im engsten Zusammenhange damit steht die **Ent- und Bewässerung**. In dieser Beziehung hatte für die älteren Landesteile das Vorflutsgesetz vom 15. November 1811 mit Ergänzungen hinsichtlich des Verfahrens durch das Gesetz vom 23. Januar 1846 nur das Verhältnis der einzelnen Grundbesitzer zu einander unter Mitwirkung der Verwaltungsbehörden geregelt. Das Gesetz vom 1. April 1879, das nur in einzelnen Teilen der Provinz Hannover und im Kreise Siegen nicht gilt, wirkt jetzt auf die Bildung von Wassergenossenschaften hin. Diese sind entweder privatrechtlich oder werden im Interesse der Landeskultur zwangsweise gebildet.

Eine ähnliche Bildung ist auf dem Gebiete der Forstwirtschaft durch das Gesetz vom 6. Juli 1875 betreffend **Schutzwaldungen** und Waldgenossenschaften im ganzen Staatsgebiete geschaffen worden. Während der Polizeistaat die Erhaltung der Wälder beaufsichtigte, überließ man später unter dem Einflusse des Manchestertums dem Waldbesitzer freie Verfügung. Das mußte jedoch da eine Grenze finden, wo der Wald im Interesse der Landeskultur notwendig war. So entstanden die Schutzwaldungen. Die entsprechenden Anordnungen über Erhaltung oder Anlegung eines

Schutzwaldes erfolgen auf Antrag eines Interessenten durch den Kreisausschuß als Waldschutzgericht. Auch können auf den gleichen Antrag Waldgenossenschaften zum gemeinsamen Schutze oder zur gemeinsamen Bewirtschaftung des Waldes gebildet werden.

Dem Interesse der Landwirtschaft überhaupt dienen endlich die nach dem Gesetze vom 30. Juni 1894 gebildeten **Landwirtschaftskammern.** Sie sind öffentlichrechtliche Körperschaften und umfassen alle landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften ihres Bezirkes. Die Mitglieder werden von den selbständigen Landwirten nach Maßgabe des Grundsteuerreinertrages auf sechs Jahre gewählt. Ihren Bedarf bringen sie durch Besteuerung der selbstständigen Ackernahrungen auf. Die oberste Vereinigung bildet das Landesökonomiekollegium, das dem Landwirtschaftsminister als technischer Beirat und den Landwirtschaftskammern als gemeinsame Geschäftsstelle dient. Die Mitglieder werden auf drei Jahre berufen. Die Landwirtschaftskammern wählen zwei für jede Provinz, weitere Mitglieder bis zu einem Drittel der Gewählten kann der Landwirtschaftsminister ernennen. Die gleiche Stellung nimmt für das ganze Reich zur Begutachtung zahlreicher Fragen der deutsche Landwirtschaftsrat ein, der aus 74 Vertretern der landwirtschaftlichen Vereine der deutschen Bundesstaaten besteht.

Einen Gegenstand staatlicher Fürsorge bildet endlich die Abwehr von **Viehseuchen,** jetzt im wesentlichen beruhend auf dem Reichsgesetze vom 23. Juni 1880 mit Novelle vom 1. Mai 1894. Man spricht hier von Veterinärpolizei, obgleich es sich, da die Polizei nur unmittelbar für Menschen sorgt, gar nicht um Polizei, sondern um staatliche Pflege handelt.

Die **Verwaltungsorgane** fallen im allgemeinen mit denen der allgemeinen Landesverwaltung überhaupt, beim Bergbau mit den bergfiskalischen Behörden (vgl. § 40) zusammen.

Besondere Organe waren nur wünschenswert für die Auseinandersetzung in gutsherrlich-bäuerlichen Angelegenheiten. Seit der Hardenbergischen Gesetzgebung von 1811 bestehen dafür die **Generalkommissionen,** die gleichzeitig richterliche und Verwaltungsbehörden sind und an Ort und Stelle durch Spezialkommissare tätig werden. Derzeit gibt es neun Generalkommissionen, deren Zuständigkeit

zum Teil vertragsmäßig auf kleine benachbarte Bundesstaaten erstreckt ist. Die zweite richterliche Instanz bildet eine Behörde in Berlin, seit 1879 mit der Bezeichnung Oberlandeskulturgericht, die dritte Instanz das Reichsgericht. Zur Vermittlung der Ablösungen sind seit dem Ablösungsgesetze vom 2. März 1850 die Rentenbanken begründet, denen durch die spätere Gesetzgebung immer neue Aufgaben zugewiesen sind.

Seit zur Verstärkung des deutschen Elementes in den Provinzen Westpreußen und Posen durch das Gesetz vom 26. April 1886 eine planmäßige Kolonisation in Angriff genommen wurde, bedurfte es auch hierzu eines besonderen Organes. Dafür besteht die **Ansiedlungskommission** in Posen. Ihre Aufgabe ist es, aus dem sog. Hundertmillionenfonds, der später wesentlich verstärkt wurde, geeignete Grundstücke anzukaufen, mit deutschen Ansiedlern zu besetzen und, da die Besetzung wesentlich in der neuen Form des Rentengutes erfolgt, auch die Renten einzuziehen und weiter zu verwenden. Die Ansiedlungskommission steht nicht unter dem Landwirtschaftsminister, sondern unmittelbar unter dem Staatsministerium.

§ 33. Das Gewerberecht.

Den Ausgangspunkt des deutschen Gewerberechts bilden die **Zünfte**, die aus den hofrechtlichen Innungen unfreier Handwerker und den freien Zünften im Kampfe gegen Grundherren und Geschlechter zusammengewachsen waren zu der neuen Berufsgenossenschaft der Zunft. Anfangs ein Schutz der freien erwerbenden Arbeit gegen wirtschaftliche Übermacht, werden die Zünfte sehr bald ein Schutz der durch Privilegien geschützten Zunftmeister gegen das Eindringen neuer Elemente und gegen die unselbständigen Arbeiter. Damit beginnt die endlose Geschichte der Zunftmißbräuche. Die gleiche Stellung nehmen für die Kaufleute die Gilden ein.

Der Polizeistaat, ausgehend von dem Gedanken, daß das Zunftrecht auf dem vom Staate verliehenen Privilegium beruht, betrachtet jede gewerbliche Berechtigung als vom Staate abgeleitet und gelangt damit zu einem allgemeinen **Konzessionssysteme**. Das

bietet die Möglichkeit, die Ausübung des Privilegiums durch die Zunftmeister zu kontrollieren und die Zunftmißbräuche abzustellen, aber auch außerhalb der Zunft einige Freimeister und größere fabrikmäßige Unternehmungen zu konzessionieren. Eine Kodifikation dieses polizeistaaatlichen Gewerberechts findet sich im ALR. II, 8.

In der französischen Revolution ging man in Frankreich unter **Beseitigung der Zünfte** zur Gewerbefreiheit über. Diesem Beispiele folgten verschiedene Rheinbundstaaten, so Westfalen und Berg. Auch Preußen entschloß sich seit dem Gewerbesteueredikte von 1810 zur Einführung der Gewerbefreiheit. Doch nach 1815 kam es auch wieder in den Besitz von Gebieten, in denen Zunftrecht herrschte. Ein einheitlicher Rechtszustand auf der Grundlage der Gewerbefreiheit wurde erst hergestellt durch die allgemeine Gewerbeordnung von 1845. Sie bildet die Grundlage der deutschen Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, zu der allerdings später zahllose Novellen ergangen sind. Besonders erwähnenswert sind unter diesen das Arbeiterschutzgesetz von 1890 und das Handwerkergesetz von 1897.

Das deutsche Gewerberecht beruht auf der **Gewerbefreiheit.** Diese ist kein besonderes subjektives Recht, sondern bedeutet nur unter Verneinung der mittelalterlichen und polizeistaatlichen Zustände, daß grundsätzlich jeder jedes Gewerbe betreiben kann, und daß der Gewerbebetrieb ein Ausfluß der Willensfreiheit des Individuums ist. Unter Gewerbe ist dabei nicht bloß die Umarbeitung der Güter und deren Absatz im Handwerks- und Fabrikbetriebe, sondern auch der bloße Güterumsatz, der Handel, zu verstehen. Auch das Anbieten von gewissen persönlichen einzelnen Dienstleistungen fällt darunter.

Es gibt **drei Arten** des Gewerbebetriebes, das stehende Gewerbe, das Hausiergewerbe und den Gewerbeverkehr auf Messen, Märkten und Börsen.

Das **stehende Gewerbe** wird von einer bestimmten Geschäfts-Niederlassung aus betrieben.

Die **Zulassung** zum stehenden Gewerbe ist grundsätzlich frei und keinen anderen Beschränkungen als denen des Gesetzes unterworfen. Erforderlich ist allgemein eine Anzeige an die Gemeindebehörde, in gewissen Fällen auch an die Polizeibehörde. Bloß die

Zulassung zu einzelnen Gewerben ist im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, also im polizeilichen Interesse an eine besondere Genehmigung gebunden. Diese Genehmigung ist entweder eine sachliche für die Anlage oder eine persönliche für den Unternehmer, bei dem entweder die allgemeine Zuverlässigkeit oder auch seine Befähigung geprüft wird, so namentlich bei den Medizinalpersonen (bei Ärzten nur Führung des Titels davon abhängig). Im letzten Falle spricht man von einer Approbation. Bisweilen verbinden sich auch sachliche und persönliche Genehmigung, so beim Schankgewerbe, bei dem überdies die Zulassung unter Umständen von der Bejahung der Bedürfnisfrage abhängig ist. Für die Erteilung der Genehmigung schreibt die Gewerbeordnung ein besonderes Verfahren vor. In Preußen ist man dem mit Ausnahme der Approbationen gerecht geworden durch Erteilung und Entziehung der Genehmigung im Verwaltungsstreitverfahren.

Die **Ausübung** des Gewerbebetriebes ist reichsgesetzlich Beschränkungen unterworfen, kann aber nach der Rechtsprechung des Kammergerichts auch weiter durch Landesgesetz, Polizeiverordnung usw. beschränkt werden. Zu den reichsgesetzlichen Beschränkungen gehört es namentlich, daß Handlungsreisende einer Legitimation bedürfen und Warenbestellungen bei Privatleuten nicht aufsuchen dürfen.

Das **Hausiergewerbe** wird dagegen nicht in einer festen Niederlassung, sondern durch Anbieten gewerblicher Leistungen von Haus zu Haus ausgeübt. Es ist erheblich größeren Beschränkungen unterworfen als das stehende Gewerbe. Zunächst ist es auf gewisse Arten des Gewerbebetriebes beschränkt. Andere gewerbliche Leistungen dürfen im Umherziehen überhaupt nicht angeboten werden. Ferner bedarf der Hausierer regelmäßig, es sei denn, es handle sich um den Vertrieb selbstgewonnener Erzeugnisse insbesondere der Land- oder Forstwirtschaft, der vorherigen Erteilung eines Wandergewerbescheines. Wegen mangelnder Zuverlässigkeit kann der Wandergewerbeschein gewissen Personen versagt werden, anderen muß er versagt werden. Zuständig ist die höhere Verwaltungsbehörde. Auch in der Ausübung ist der Hausierbetrieb den mannigfachsten Beschränkungen unterworfen.

Messen und Märkte wie Börsen haben gemeinsam, daß die Gewerbetreibenden an einem bestimmten Platze zusammenkommen. Auf Messen und Märkten wird mit den an Ort und Stelle gebrachten gewerblichen Erzeugnissen selbst, auf Börsen aber nur mit Werten gehandelt. Das Recht der Messen und Märkte beruht auf der Gewerbeordnung, das der Börsen auf dem Börsengesetze vom 22. Juni 1896.

Messen und Märkte unterschieden sich ursprünglich dadurch, daß die Messen auf kaiserlichen Privilegien beruhten, und die Besucher von weit her herbeieilten, Märkte dagegen nur ein Privilegium von der Landesobrigkeit und daher auch nur eine geringere wirtschaftliche Bedeutung hatten. Derzeit besteht ein rechtlicher Unterschied zwischen beiden nicht mehr. Der Marktverkehr ist nur den Beschränkungen der Gewerbeordnung unterworfen. Man unterscheidet Messen, Jahr- und Wochenmärkte, die periodisch wiederkehrend ohne Rücksicht auf eine besondere Gelegenheit und ohne Beschränkung des Verkehrs auf einen einzelnen Gewerbszweig stattfinden, und Spezialmärkte bei besonderen Gelegenheiten (Weihnachtsmärkte) oder unter Beschränkung auf gewisse Gegenstände (Wollmärkte, Pferdemärkte). Die Märkte bedürfen der Genehmigung der Verwaltungsbehörde, besonders nach Zahl, Zeit und Dauer. Die zuständigen Behörden sind verschieden, bei Wochenmärkten ist es der Bezirksausschuß. Was auf den einzelnen Märkten gehandelt werden darf, ist gesetzlich bestimmt. Die Märkte können auf öffentlichen Plätzen oder auch in geschlossenen Räumen (Markthallen) stattfinden. Für die Benutzung des Platzes kann die Gemeinde ein Marktstandsgeld erheben.

Die Errichtung einer **Börse** bedarf der Genehmigung der Landesregierung, die die Aufsicht über sie führt und sie aufheben kann. Die Aufsicht steht in erster Linie den Handelskammern und kaufmännischen Korporationen zu, außerdem sind für diesen Zweck Staatskommissare bestellt. Dem Bundesrate steht als sachverständiger Beirat ein von ihm zu berufender Börsenausschuß zur Seite. Für jede Börse ist unter Genehmigung der Landesregierung eine Börsenordnung zu erlassen und ein Ehrengericht zu bilden. Der Börsenterminhandel ist beschränkt, namentlich in

Getreide ausgeschlossen. Die Zulassung zum Terminhandel ist von der Eintragung in das vom Amtsgerichte zu führende Börsenregister abhängig. Die weiteren Einzelheiten gehören dem Handelsrechte an.

Die Bemessung des Preises für gewerbliche Leistungen unterliegt der freien Vereinbarung der Beteiligten und bestimmt sich nach Angebot und Nachfrage. Nur in den gesetzlich bestimmten Fällen können **Taxen** eingeführt werden. Diese werden entweder von der Polizei selbst festgesetzt, so im Verkehrsgewerbe, oder die Polizei kann den Gewerbetreibenden nötigen, selbst eine polizeilich gestempelte Taxe auszuhängen, die er jederzeit abändern kann, nach der er sich aber bis zur Abänderung zu richten hat, so im Gastwirtsgewerbe.

Die Zünfte und **Innungen** waren durch das französische Recht aufgehoben, in Preußen als freie Vereinigungen der Gewerbetreibenden zulässig geblieben, doch unter Entziehung aller öffentlichrechtlichen Befugnisse, und es konnten sich auch neue freie Innungen dieser Art bilden. Auf demselben Standpunkte stand die ursprüngliche Fassung der Gewerbeordnung von 1869, die in dem Abschnitte über alte Innungen diesen den öffentlichen Charakter entzog und in dem über neue für sie ein privatrechtliches Genossenschaftsrecht schuf. Die Innungen verfielen dabei immer mehr. Im Interesse des Schutzes des handwerksmäßigen Kleinbetriebes gegen den fabrikmäßigen Großbetrieb entschloß man sich daher bei dem Umschwunge der Wirtschaftspolitik zu einer Wiederbelebung des Innungswesens. Das erste Ergebnis war das Innungsgesetz von 1881, das an der privatrechtlichen Grundlage festhielt, doch zuließ, Innungen, die sich bewährt hatten, mit öffentlichen Befugnissen auszustatten. Den vorläufigen Abschluß dieser Entwicklung brachte dann das Handwerkergesetz von 1897.

Ausgangspunkt ist auch jetzt noch die freie privatrechtliche Innung, die sich auf Grund freiwilligen Beitritts zur Pflege gemeinsamer gewerblichen Interessen bildet. Sie ist eine juristische Person, und die Gewerbeordnung gibt für sie die organisatorischen Bestimmungen. An Stelle der **freien Innungen** sind jedoch auf Antrag **Zwangsinnnungen** zu errichten für sämtliche Handwerker

gleicher oder verwandter Gewerbe eines Bezirkes, wenn die Mehrheit dieser Handwerker zustimmt, der Umfang des Bezirkes ihre Teilnahme ermöglicht und ihre Zahl, mindestens 20, zur Bildung einer leistungsfähigen Innung ausreicht. Mehrere Innungen, die derselben Aufsichtsbehörde unterstehen, können einen gemeinsamen Innungsausschuß bestellen, verwandte Innungen eines größeren Bezirkes sich zu einem Innungsverbande zusammenschließen. Beiden kann juristische Persönlichkeit beigelegt werden. Die Aufsicht über die Innungen führt die Gemeindebehörde.

Für größere Bezirke sind von den Landeszentralbehörden **Handwerkerkammern** zu errichten. Sie bilden die öffentlichrechtliche Organisation für die Vertretung der Interessen des Handwerks mit den Befugnissen der Selbstverwaltung. Die Mitglieder werden von den Handwerkerinnungen und den zur Förderung des Handwerks gebildeten Gewerbevereinen und ähnlichen Vereinigungen auf sechs Jahre gewählt. Bei der Handwerkerkammer ist ein Staatskommissar zu bestellen und ein Gesellenausschuß zu wählen. Die Kosten werden nach den selbständigen Handwerksbetrieben zunächst auf die Gemeinden umgelegt und können durch diese von den Handwerkern eingezogen werden.

Neben den Zünften hatten sich auch einzelne kaufmännische Korporationen erhalten. Das französische Recht wirkte dagegen auf Bildung von Handelskammern als Interessenvertretungen hin. In Preußen bildet die abschließende Organisation das Handelskammergesetz vom 24. Februar 1870 in der Fassung des Gesetzes vom 19. August 1897. **Handelskammern** werden für bestimmte Bezirke für Vertretung der Interessen des Handels mit Zustimmung des Handelsministers gebildet. Die Mitglieder werden von den eingetragenen Kaufleuten einschließlich der Handelsgesellschaften auf sechs Jahre mit alternierendem Ausscheiden gewählt. Die Kosten werden auf die Wahlberechtigten nach dem Maßstabe der Gewerbesteuer umgelegt. Daneben bestehen im Osten einzelne ältere **kaufmännische Korporationen** fort, in Berlin sogar Älteste der Kaufmannschaft und Handelskammer nebeneinander.

Für die Ärzte sind im Anschlusse an die Verordnung vom 25. Mai 1887 und Gesetze vom 25. November 1899 und 24. Juli

1904 **Ärztekammern** mit Ehrengerichtsbarkeit gebildet, für die Apotheker durch die Verordnung vom 2. Februar 1901 **Apothekerkammern**.

Der **gewerbliche Arbeitsvertrag** ist an sich als Ausfluß der Gewerbefreiheit privatrechtlicher Dienstvertrag, für den die Gewerbeordnung nur ein Sonderrecht schafft. Dieses bezieht sich auf die gewerblichen Arbeiter im engeren Sinne, die nicht wie die Handlungsgehilfen kaufmännische, sondern technisch gewerbliche Dienste leisten.

Zur **Verhütung** einer **Ausbeutung** der wirtschaftlich Schwachen hat man jedoch in stets steigendem Maße dieses freie gewerbliche Arbeitsverhältnis verbessert durch Privatrechtsnormen, die gewisse Vereinbarungen für nichtig, und durch Strafrechtsnormen, die sie für strafbar erklären. Das gilt namentlich von dem Trucksysteme, der Sonntagsarbeit, der Beschäftigung von weiblichen Personen, Kindern und jugendlichen Arbeitern. Immerhin blieben aber dabei die Grundsätze des privatrechtlichen Dienstvertrages gewahrt.

Erst das **Arbeiterschutzgesetz** hat diese Grundlagen verlassen durch zwei Einrichtungen, den Arbeiterausschuß und die Arbeitsordnung.

Der **Arbeiterausschuß** bildet die Organisation der Arbeiterschaft eines Unternehmens. Ein solcher kann, aber muß nicht errichtet werden. Doch bietet er eigentümliche Vorteile. Seine Anhörung, wenn die Bildung den gesetzlichen Voraussetzungen entspricht, ersetzt die vorgeschriebene Anhörung der Arbeiter vor Erlaß der Arbeitsordnung. Enthält diese Vorschriften über das außerdienstliche Verhalten jugendlicher Arbeiter, so muß der Arbeiterausschuß gehört werden.

Die **Arbeitsordnung** bildet nicht einen bloßen Bestandteil jedes einzelnen Dienstvertrages, sondern die objektive Ordnung des Fabrikbetriebes. Sie muß für jede Fabrik erlassen werden nach Anhörung der Arbeiterschaft bzw. des Arbeiterausschusses. Der Staat kontrolliert nur die Gesetzmäßigkeit der Arbeitsordnung.

Für die Beobachtung der Arbeiterschutzvorschriften bestehen besondere staatliche Aufsichtsbeamte in den **Fabrikinspektoren**.

§ 34. Das Verkehrsrecht.

Als Verkehrsmittel kommen drei in Betracht, Wege, Wasserstraßen und Eisenbahnen.

1. Die preußische **Wegegesetzgebung** ist sehr verwahrlost und partikular zersplittert. Zum Teil gelten noch Gesetze für die alten geschichtlichen Gebiete aus dem 18. Jahrhundert, daneben die subsidiären Bestimmungen des ALR. II, 15. Neue Wegeordnungen haben nur erhalten die Provinzen Sachsen am 11. Juli 1891 und Westpreußen am 27. September 1905. Die Zuständigkeiten sind allgemein geregelt durch das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883.

Die **Wege** sind entweder öffentliche oder private. Der Unterschied besteht nicht in der Person des Eigentümers. Öffentliche Wege sind diejenigen, die für den allgemeinen Gebrauch des Publikums bestimmt sind. Privatwege, die nur den Interessen des Eigentümers dienen, scheiden daher für die weitere Erörterung überhaupt aus.

Die **öffentlichen Wege** sind entweder Land- und Heerstraßen, die wichtige Knotenpunkte miteinander verbinden und von jeher als Regal galten, oder Gemeindewege zur Vermittlung des nachbarlichen Verkehrs innerhalb des Gemeindebezirkes oder unter benachbarten Gemeinden, die im Eigentume der Gemeinden oder auch einzelner Gemeindeangehörigen stehen. Aus den Land- und Heerstraßen heben sich die Chausseen heraus, die sich an sich nur durch besondere Bauart unterscheiden, was aber doch verschiedene rechtliche Folgen hat. Auf Grund der Dotationsgesetze von 1873 und 1875 hat der preußische Staat seine Chausseen mit Rücksicht auf ihre durch die Eisenbahn geminderte Bedeutung — die berg- und forstfiskalischen Chausseen ausgenommen — den Provinzen und gleichstehenden Verbänden übereignet. Auch die Kreise haben Kreischausseen.

Die **Anlage** und **Unterhaltung** des Weges ist im allgemeinen Sache des Wegeeigentümers. Doch können auch andere Personen dabei beteiligt sein. Ältere Wegeordnungen kennen vielfach Hand- und Spanndienste der Anlieger oder Interessenten, was dem heutigen Wirtschaftszustande nicht mehr entspricht. Bei Anlegung neuer Straßen können ortsstatutarisch die Kosten den Anliegern auferlegt

werden (vgl. § 30). Von denjenigen, die die Wege besonders abnutzen, wie Unternehmern von Fabriken, Bergwerken usw., kann der Unterhaltspflichtige nach dem Gesetze vom 18. August 1902 Vorzugsleistungen erheben. Die Unterhaltung und Reinigung der Bürgersteige in den Städten liegt vielfach den Anliegern ob. Dagegen ist das früher übliche Chausseegeld in Preußen meist abgeschafft.

Bei den Organen der Wegeverwaltung sind die kommunalen und die polizeilichen Aufgaben zu unterscheiden.

Die Wegeunterhaltung folgt, soweit nicht ausnahmsweise Privatpersonen verpflichtet sind, dem Systeme der **Kommunalverwaltung.**

Die **Wegepolizei** ist mit Ausnahme der über die Chausseen Sache der Ortspolizei. Bei den Chausseen steht die Wegebaupolizei dem Regierungspräsidenten, der übrige polizeiliche Schutz dem Landrate und in städtischen Polizeibezirken der Ortspolizei zu.

Näher geregelt ist durch das Zuständigkeitsgesetz nur das **Verfahren.** Die Wegepolizeibehörde kann den Verpflichteten zur Herstellung des entsprechenden Zustandes unter Androhung von Zwangsmitteln anhalten. Handelt es sich um die Wegeunterhaltung oder um die Inanspruchnahme eines Weges für den öffentlichen Verkehr, so hat der Betroffene gegen die Verfügung binnen zwei Wochen das Recht des Einspruchs bei der Wegepolizeibehörde. Diese entscheidet über den Einspruch durch Beschluß. Gegen den Beschluß findet die Klage im Verwaltungsstreitverfahren statt. Der Kläger hat dabei die Klage, wenn er zu der angesonnenen Leistung statt seiner kraft öffentlichen Rechts einen anderen für verpflichtet erachtet, auch gegen diesen zu richten. Unterläßt er dies, so muß er aus formellen Gründen abgewiesen werden, und die Verpflichtung bleibt auf ihm haften (Berliner Voßstraße).

2. Die **Wasserstraßen** unterscheiden sich gleichfalls in öffentliche und private. Der Unterschied liegt im Gegensatze zum römischen Rechte nach deutscher Rechtsauffassung in der Schiff- oder Flößbarkeit (§§ 38 ff. II, 15 ALR.; Art. 538 Code civil). Die Privatflüsse scheiden als Gegenstand des Privatrechts und der privaten Benutzung aus der weiteren Erörterung aus.

Die **öffentlichen Flüsse** sind privative, wenn sie **nur** im Ge-

biete eines Staates fließen, und ihre Benutzung dessen Gesetzgebung und Verwaltung ausschließlich untersteht, konventionelle, wenn sie das Gebiet verschiedener Staaten durchströmen, und über ihre Benutzung besondere Verträge geschlossen sind. Da das Reich die Gesetzgebung über die Flüsse für sich in Anspruch nimmt, sind vom Standpunkte des Reichsrechts die im Reichsgebiete allein fließenden Ströme als privativ zu betrachten.

Als **konventionelle Flüsse** kommen für das Reich wesentlich noch in Betracht der Rhein nach der Rheinschiffahrtsakte vom 17. Oktober 1868 und die Elbe nach der Elbschiffahrtsakte vom 23. Juni 1821 nebst verschiedenen Zusätzen. Die früher bestehenden Flußzölle sind abgeschafft. Bestehen geblieben sind die besonderen Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte, die jetzt nur noch über polizeiliche Übertretungen zu befinden haben. Die Donau unterliegt einer besonderen völkerrechtlichen Regelung.

Nach Art. 4 Nr. 9 der Reichsverfassung sind die mehreren Einzelstaaten gemeinsamen Wasserstraßen Gegenstand der **Reichsgesetzgebung**. Abgaben dürfen nach Art. 54 nur für besondere Veranstaltungen zur Deckung der Kosten erhoben werden. Das gilt auch für Flüsse innerhalb eines Staates, Seehäfen und Kanäle. Die Deckung der Kosten schließt bei Kanälen auch eine entsprechende Verzinsung des Anlagekapitals ein. Ob das auch bei Strömen für Vertiefung und Erhaltung der Fahrrinne zutrifft, ist bestritten. Neuere Bestrebungen gehen auf Wiedereinführung der Flußzölle (bei Kanälen Schleppmonopol).

3. Die **Eisenbahnen** wurden in Preußen ursprünglich aus verfassungsrechtlichen Gründen der Privatindustrie überlassen. Das Eisenbahngesetz vom 3. November 1838 enthält für sie ein besonderes Gewerberecht und hinsichtlich der Eisenbahngesellschaften die erste Kodifikation des Aktiengesellschaftsrechts. Nach 1848 mußte sich der Staat doch zum eigenen Ausbaue und Betriebe einzelner Linien entschließen. Nach Art. 4, 41—47 der Reichsverfassung nimmt das Reich im Interesse der wirtschaftlichen Einheit wie aus militärischen Gründen eine allgemeine Aufsicht über sämtliche deutsche Eisenbahnen für sich in Anspruch.

Grundlage der Verwaltung bildet auch hier die Polizei. Auf

Grund des Art. 43 RV. hat der Bundesrat sich für befugt erachtet, für alle deutschen Eisenbahnen, soweit die Sicherheit des Betriebes in Frage kommt, einheitliche **Bahnpolizeiordnungen** zu erlassen. Doch auch sonst kommen bei der Verwaltung polizeiliche Aufgaben in Betracht.

Im übrigen sind für die Eisenbahnen besondere **gewerberechtliche** Gesichtspunkte maßgebend. Es ist daher auch hier zu unterscheiden zwischen Zulassung zum Betriebe und dessen Ausübung.

Die **Zulassung** zum Betriebe beruht für Staatseisenbahnen auf dem Gesetze, das dem Staate die erforderlichen Mittel zur Verfügung stellt, für Privatunternehmungen auf der vom Könige zu erteilenden Genehmigung. Seit dem Übergange zum Staatsbahnsysteme werden Genehmigungen für wichtigere Linien nicht mehr erteilt. Nach Art. 41 RV. nimmt auch das Reich das Recht für sich in Anspruch, im militärischen oder wirtschaftlichen Interesse Eisenbahnen selbst zu bauen oder zu genehmigen. Doch hat es davon bisher keinen Gebrauch gemacht, sondern nur gegebenenfalls dem Einzelstaate Zuschüsse geleistet. Ausschlußrechte gegen Parallel- oder Konkurrenzbahnen sollen unbeschadet bereits erworbener Rechte für die Zukunft nicht mehr erteilt werden. Auch muß sich jede Bahn Anschlüsse anderer gefallen lassen.

Die **Ausübung** des Eisenbahnbetriebes ist mannigfach gebunden.

Auf Grund des Art. 43 RV. hat sich der Bundesrat auch zum Erlasse einer einheitlichen **Betriebsordnung** für die deutschen Eisenbahnen für befugt erachtet. Die Betriebsordnung ist für die Eisenbahnverwaltung eine Verwaltungsvorschrift, unter welchen Bedingungen sie mit dem Publikum kontrahieren darf, für jeden einzelnen Benutzer Bestandteil des Vertrags. Sie darf daher keinen zwingenden Rechtsnormen widersprechen.

Das Reich nimmt ferner nach Art. 45, 46 RV. eine Einwirkung auf das **Tarifwesen** für sich in Anspruch. Auch müssen die Eisenbahnen den **militärischen** Anforderungen unbedingt Rechnung tragen, die **Zollkontrolle** ermöglichen und die **Post**sendungen unentgeltlich befördern.

Die nach Art. 42, 44 RV. erforderte Verwaltung der deutschen Eisenbahnen als eines einheitlichen Netzes ist bisher angesichts des

Wettbewerbes der einzelnen Staatsbahnsysteme nur unvollständig durchgeführt worden.

Ebenso hat das durch Gesetz vom 27. Juni 1873 als Aufsichtsbehörde eingesetzte **Reichseisenbahnamt**, das in gewissen Fällen durch richterliche Mitglieder verstärkt werden soll, bisher nur eine geringe Bedeutung gewonnen. Im Einzelstaate fällt bei den Staatsbahnen die innere Verwaltung mit der fiskalischen zusammen. Die Aufsicht über die Privatbahnen führt das Ministerium der öffentlichen Arbeiten durch Eisenbahnkommissariate. Die Handhabung der Eisenbahnpolizei kann auch den Angestellten der Privatbahnen übertragen werden.

Für die neuerdings besonders entwickelten **Kleinbahnen** sind durch das Gesetz vom 28. Juli 1892 vereinfachte Rechtsformen geschaffen. Die Genehmigung steht bei mit Maschinenkraft betriebenen Bahnen und solchen, die Kunststraßen oder mehrere Kreise berühren, dem Regierungspräsidenten, sonst den Ortspolizeibehörden oder den Landräten innerhalb ihrer Bezirke zu. Auch müssen die Wegeeigentümer die Benutzung ihrer Wege gestatten. Die Eröffnung ist an eine besondere Erlaubnis nach Prüfung der Betriebssicherheit geknüpft.

Kap. II. Gebiet der Finanzen.

§ 35. Geschichte des Finanzwesens.

Der deutsche **Patrimonialstaat** ruht finanziell auf dem Kammergute der landesherrlichen Familie und den vom Reiche verliehenen Regalien. Ein Besteuerungsrecht lag in der deutschen Landesobrigkeit nicht enthalten. Die auf Ansuchen von den Ständen auf eine gewisse Zeit bewilligten Steuern hatten nur eine subsidiäre Bedeutung. Und auch als die Steuern dauernd nicht mehr entbehrt werden konnten, bewilligten die Stände im 16. Jahrhundert die Steuern nur für eigene ständische Kassen zur Abtragung der übernommenen Landesschulden, womit die Doppelbildung der landesherrlichen und ständischen Finanzverwaltung entstand.

Erst als mit dem dreißigjährigen Kriege die Bedürfnisse des stehenden Heeres den Übergang von der Naturalwirtschaft zur Geldwirtschaft erforderten, wurden die **Steuern**, nunmehr von den Ständen ein- für allemal bewilligt, eine ordentliche Einnahmequelle des Staates. Zuerst wurden die Steuern noch in Form einer allgemeinen Grundsteuer bewilligt, die als Matrikularbeitrag auf die einzelnen ständischen Gebiete umgelegt wurde. Der Versuch, die Grundsteuer durch die Akzise zu ersetzen, gelang unter dem großen Kurfürsten nur für die Städte.

Erst die Regierung Friedrich Wilhelms I. hat die dauernden Grundlagen des preußischen Finanzwesens für das 18. Jahrhundert bis zur Hardenbergischen Reform und zum Teil noch darüber hinaus geschaffen. Für die Domänen wurde durch das Edikt vom 13. August 1713 ihre Unveräußerlichkeit und damit ihr Charakter als Staatseigentum festgestellt. Die **Steuerverfassung** baute sich auf der dreigliedrigen **ständischen Gesellschaftsordnung**, doch unter Ablehnung jedes ständischen Steuerbewilligungsrechtes auf: Lehnpferdegelder für den Adel, Akzise in den Städten, Kontribution für die Bauern, je höher der Stand, um so niedriger die Steuer und umgekehrt. Dazu kam seit der Begründung der Generalrechenkammer im Jahre 1714 die gründlichste Rechnungskontrolle auf Grund der vom Könige genehmigten Etats.

Die Finanzpolitik Friedrichs des Großen unterschied sich von der seines Vorgängers nur durch Einführung mannigfacher **Monopole**, besonders nach dem siebenjährigen Kriege, da man bei Monopolen an die Steuerprivilegien der ständischen Gesellschaft nicht gebunden war. Bei der Unbeliebtheit der Monopole zeigten aber die letzten zwanzig Jahre vor 1806 vielfach ein Schwanken.

Ein vollständiger Neubau des Finanzwesens erwies sich als erforderlich mit Beseitigung der ständischen Gliederung der Gesellschaft. Nachdem schon das Hausgesetz von 1808 die entgeltliche Veräußerung der Domänen gestattet hatte, erfolgte die neue Regelung des Steuerwesens durch die **Gesetzgebung von 1810**. Gleichheit der Besteuerung für Stadt und Land und für alle Klassen der Bevölkerung nach dem gleichen Maßstabe wurde jetzt das Programm. Nur die Reform der Grundsteuer blieb mangels eines Katasters

vorläufig aufgeschoben. Aber gleiche Konsumtions- und Luxus-, Gewerbe- und Stempelsteuern erstreckten sich über das ganze Land. Einzelne Mißgriffe führten freilich schon im folgenden Jahre (1811) zu einer Revision, wobei man von den Konsumtionssteuern die Schlacht- und Mahlsteuer auf die größeren Städte beschränkte und für die kleineren Städte und das flache Land eine Fixation in Gestalt einer Kopfsteuer einführte. Besondere Einkommen- und Vermögenssteuern seit 1812 blieben als Kriegssteuern ohne dauernde Bedeutung.

Nach der Wiederherstellung des Staates mußte für diesen von neuem ein einheitliches Finanzwesen geschaffen werden. Das war aber nicht mehr das Werk Hardenbergs, sondern der großen preußischen Finanzmänner Motz und Maaßen. In den Jahren 1818 bis 1822 besonders aber im Jahre 1820, wurde ein vollständiger Neubau aufgeführt, der im wesentlichen bis zur Miquelschen Steuerreform von 1891/93 gedauert hat und im Zollvereine zur wirtschaftlichen Einigung Deutschlands führte.

Vier indirekte Steuern sollten in Zukunft bestehen, die Grenzzölle, die indirekten Verbrauchsabgaben von Bier, Branntwein und Tabak, wozu später noch der Rübenzucker und das anfangs als Monopol behandelte Salz kamen, die Schlacht- und Mahlsteuer, die man im Anschlusse an die Gesetzgebung von 1811 auf die größeren Städte beschränkte, und die Stempelsteuer. Außerdem wurden drei direkte Steuern eingeführt, die Grundsteuer, für die provinzielle Gesetze in Aussicht genommen waren, und deren endgültige Reform erst 1861 erfolgte, die Klassensteuer in den kleineren Städten und auf dem flachen Lande, die sich als Ersatz der hier fortfallenden Schlacht- und Mahlsteuer durch Abstufung nach Klassen aus der Kopfsteuer von 1811 entwickelt hatte, und die Gewerbesteuer. Dazu kam die allgemeine Regelung der Finanzverwaltung durch die Verordnung vom 17. Januar 1820.

Diese Gesetzgebung hat zwar in den späteren Jahrzehnten mannigfache Änderungen in Einzelheiten erfahren. So trat neben die Klassensteuer seit 1851 eine klassifizierte Einkommensteuer für die Einkommen von über 1000 Talern, die Grund- und Gebäudesteuer wurde 1861 einheitlich gestaltet, und die Schlacht- und Mahl-

steuer fiel seit 1875 fort, so daß seitdem Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer einheitlich im ganzen Staate erhoben wurde. Doch die Grundlagen blieben erhalten.

Mit der Begründung des **Bundesstaates** gingen jedoch die meisten **indirekten Steuern** auf diesen über. Zölle und indirekte Verbrauchsabgaben wie einzelne Stempelsteuern wurden Reichssteuern. Dem Einzelstaate blieb nur die große Masse der Stempelsteuern und die aus diesem entwickelte Erbschaftssteuer. Dafür hatte freilich der Einzelstaat die entsprechenden Ausgaben, namentlich für Heer und Flotte, nicht mehr zu leisten. Aber seine Finanzwirtschaft blieb durch das System der Matrikularbeiträge und seit der Frankensteinschen Klausel von 1879 durch das der Überweisungen auf das engste mit der des Reiches verknüpft, wobei zeitweise das Reich und zeitweise der Einzelstaat der finanziell gewinnende Teil war.

Die Verstaatlichung der **Eisenbahnen** nach Begründung des Reiches erschloß dann dem Staate ganz neue Einnahmequellen. Sie war für Preußen im Gegensatze zu den Mittelstaaten von den günstigsten finanziellen Folgen begleitet, zumal Preußen die Eisenbahnen auch in den norddeutschen Kleinstaaten hatte übernehmen müssen. Im Gegensatze zum Reiche befindet sich daher Preußen in vorteilhafter Finanzlage. Die preußischen Finanzen beruhen ebenso auf Eisenbahnüberschüssen, wie die bayrischen auf der kraft Reservatrechts den süddeutschen Staaten gesicherten Biersteuer.

Die Steuern erfuhren erst durch die **Miquelsche Steuerreform** von 1891/93 eine wesentliche Umgestaltung. Die Gesetzgebung von 1891 regelte Einkommen- und Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe neu, unter Entlastung der unteren, stärkerer Heranziehung der höheren Steuerstufen, bei der Einkommensteuer mit Deklarationspflicht der Steuerpflichtigen. Dabei war aber von Anfang an zugesichert, daß die zu erwartenden Mehrerträge dem Staate nicht verbleiben, sondern von ihm zur Entlastung der Gemeinden benutzt werden sollten. Das geschah durch die Gesetzgebung von 1893. Die Real- oder Ertragsteuern, die Grund- und Gebäudesteuer und die Gewerbesteuer vom stehenden Gewerbe, wurden für den Staat außer Hebung gesetzt und den Gemeinden überlassen. Da dieser Ausfall für den Staat aber größer war als sein Ge-

winn an Einkommensteuer, wurde als Deckung eine Ergänzungssteuer zur Besteuerung des Vermögens eingeführt. Daran schlossen sich endlich 1895 neue Gesetze über die Stempelsteuer und die Erbschaftssteuer. Die Grundlagen der Gesetzgebung von 1820, die bis dahin maßgebend geblieben war, wurden damit endgültig verlassen.

§ 36. Die privatrechtlichen Einnahmen.

Privatwirtschaftlich sind solche Einnahmen des Staates, die er nicht aus einem Titel seiner Staatshoheit und kraft seines Herrschaftsrechts erhebt, sondern die an sich auch jeder Privatmann haben kann. Entgegen von England und Frankreich, wo der Staat auch in diesen Beziehungen in seinem hoheitlichen Charakter auftritt, brachten es die Verhältnisse des deutschen Patrimonialstaates als einer Verbindung obrigkeitlicher Rechte mit einer großen Grundherrschaft mit sich, den Staat als Fiskus der Privatrechtsordnung und der Rechtsprechung seiner eigenen Gerichte zu unterwerfen. Dieser Zustand ist jetzt auch reichsrechtlich festgesetzt (vgl. § 23).

Hauptsächlich kommen Grundbesitz und Gewerbebetriebe des Staates in Betracht.

1. Der staatliche **Grundbesitz** ist Verwaltungsvermögen oder Finanzvermögen. Das Verwaltungsvermögen dient den Zwecken einzelner Verwaltungszweige und kann nur gelegentlich bei Veräußerungen Einnahmen abwerfen. Das Finanzvermögen umfaßt die land- oder forstwirtschaftlich genutzten Güter.

Die Frage nach dem **Eigentume** des staatlichen Grundbesitzes, den man als Kammergut oder **Domänen** bezeichnete, ob landesherrliche Familie oder Staat, war im Patrimonialstaate unentschieden, da schon die Aufwerfung der Frage eine moderne Staatsauffassung voraussetzte. Die Entscheidung mußte daher durch Gesetz erfolgen. Am frühesten ist das in Preußen, den Verhältnissen des Großstaates entsprechend, im staatlichen Sinne geschehen. Das Edikt vom 13. August 1713 erklärt die Domänen für unveräußerlich zugunsten des Regierungsnachfolgers und dadurch mittelbar zu Staatseigentum. Das ALR. II, 14 § 11 bestimmt geradezu den Begriff der Domänen nach dem Eigentume des Staates. Die ent-

geltliche Veräußerung wurde dann durch Hausgesetz vom 17. Dezember 1808 und Edikt vom 6. November 1809 gestattet. Die gleichen Grundsätze wurden durch Verordnung vom 9. März 1819 auf die neu und wieder erworbenen Landesteile und vom 5. Juli 1867 auf die neuen Provinzen übertragen.

Domänen können neu **erworben** werden durch hoheitliche oder privatrechtliche Handlungen des Staates. Die hoheitlichen sind entweder völkerrechtlich, indem der Staat mit neuen Landesteilen wie im Jahre 1866 auch das darin vorhandene staatliche Grundeigentum erwirbt, oder staatsrechtlich, wie die Säkularisation der geistlichen Güter durch das Edikt vom 30. Oktober 1810. Privatrechtlich erwirbt der Staat durch Privatrechtsgeschäfte. Sind diese entgeltlich, so bedarf es für die Bezahlung seitens des Staates einer etatsrechtlichen Grundlage. Eine Mischung öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Elemente ist es, daß nach §§ 13—15 II, 14 ALR. vom Landesherrn erworbener Grundbesitz, über den dieser nicht testamentarisch verfügt, mit seinem Tode Bestandteil der Domänen wird.

Die unentgeltliche **Veräußerung** der **Domänen** bleibt auch für die Zukunft unbedingt untersagt, eine entgeltliche ist seit 1808 auch in der Form des Verkaufs im Staatsinteresse gestattet. Doch muß in den Gebietsteilen, die 1808 den preußischen Staat bildeten, der Kronprinz und der älteste Prinz des Hauses zustimmen, in den Landesteilen, die später hinzugekommen sind, ist dies nicht erforderlich. Die vielfach für notwendig erachtete Zustimmung des Landtages entbehrt jeder Begründung, es sei denn, ein Sondergesetz habe beim Erwerbe des Grundeigentums die parlamentarische Zustimmung zur Veräußerung ausdrücklich vorbehalten.

Nach der Art der **Nutzung** zerfallen die Domänen in die Domänen im engeren Sinne und die Forsten.

Domänen im engeren Sinne sind die landwirtschaftlich genutzten Güter. Seit 1651 hat sich für sie, wenn auch unter mannigfachem Schwanken, die **Verpachtung** eingebürgert. Diese erfolgt jetzt meist als Generalpacht ganzer Ämter auf längere Zeit, 18 Jahre. Eigene Verwaltung des Staates ist nur ein Notbehelf für kürzere Zeit.

Die **Forsten** werden dagegen vom Staate selbst in einzelnen Oberförstereien **verwaltet.**

2. **Gewerbebetriebe** hat der Staat in drei verschiedenen Entwicklungsperioden überkommen. Die ältesten sind ein Ausfluß des Regals. Dieses stand dem Staate zu oder demjenigen, dem er es verlieh. Das Regal ist gefallen und zu einem gesetzlich geregelten Aneignungsrechte geworden. Doch was der Staat auf Grund des Regals besaß, hat er behalten, zum Teil sogar erweitert. Er steht aber jetzt jedem anderen Gewerbetreibenden gleich. Andere Gewerbebetriebe sind zurückgeblieben aus den Monopolen Friedrichs des Großen. Das Monopol ist später gefallen, aber der staatliche Gewerbebetrieb ist geblieben. Endlich eine dritte Art hat der Staat auf dem Boden des modernen Wirtschaftslebens als großer Unternehmer begründet oder erworben. So sind entstanden aus dem Regale der staatliche Bergbau, aus Monopolen Lotterie, Seehandlung und Porzellanmanufaktur, aus der modernen Privatwirtschaft die Staatseisenbahnen.

a) Der **Bergbau** beruhte noch nach dem ALR. II, 16 §§ 69ff. auf der Regalität. Der Betrieb erfolgte also in Ausübung eines staatlichen Hoheitsrechts, das allerdings verleihbar war. Das allgemeine Berggesetz vom 24. Juni 1865 hat das Regal, soweit es nicht einzelnen Standesherren zustand, aufgehoben. Das Bergwerkseigentum ist jetzt ein gesetzlich geregeltes Aneignungsrecht an den bergbaufähigen Mineralien. Der Staat ist hier derselben Rechtsordnung unterworfen wie jeder andere Gewerbetreibende. Die neuere Politik geht dahin, den Bergbau in erweitertem Umfange zu verstaatlichen.

b) Eine **Staatslotterie** wurde 1763 begründet. Sie stand anfangs unter Staatsverwaltung und wurde später verpachtet unter Verbot des Spielens in auswärtigen Lotterien. Erst durch Edikt vom 20. Juni 1794 übernahm der Staat die Lotterie wieder selbst. Das Lotterieedikt vom 28. Mai 1810 ersetzte das bisherige Zahlenlotto durch eine Quinenlotterie, neben der die Klassenlotterie fortbestand. Später fiel die Quinenlotterie fort, und die Klassenlotterie blieb allein erhalten. Die bekannt gemachten Pläne, Instruktionen der Einnehmer und Publikanda gelten als Vertragsrecht, daneben

das allgemeine bürgerliche Recht. Die Verlosung erfolgt in einzelnen Ziehungen derart, daß die meisten Gewinne für die letzte vorbehalten werden.

Die Lotterie ist nicht mehr Monopol. Es können vom Staate auch andere Lotterien, z. B. zu wohltätigen Zwecken zugelassen werden. Nur die Veranstaltung von nicht erlaubten Lotterien, wie das Spielen in solchen, besonders in auswärtigen, ist verboten.

In neuester Zeit haben eine Reihe von norddeutschen Staaten unter Aufhebung ihrer bisherigen Landeslotterien den Betrieb der preußischen Lotterie in ihrem Gebiete gegen Entschädigung gestattet. Dies ist vertragsmäßig 1904 mit Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Lübeck geschehen. Auch mit den Staaten der hessen-thüringischen Lotteriegemeinschaft schweben entsprechende Verhandlungen. Damit dehnt sich die preußische Lotterieverwaltung über die Grenzen Preußens aus.

c) Die **Seehandlung** war durch Patent vom 14. Oktober 1772 begründet als eine Handelsgesellschaft mit Monopol zur Einführung fremden Seesalzes nach Preußen. Nachdem die Gesellschaft 1806 zahlungsunfähig geworden war, wurde das Unternehmen durch Edikt vom 27. Oktober 1810 verstaatlicht. Die Verordnung vom 17. Januar 1820 ordnete die Verhältnisse endgültig. Die Seehandlung ist ein unabhängiges Geld- und Handelsinstitut des Staates, dessen Chef die gesamte Leitung mit unumschränkter Vollmacht, aber unter persönlicher Verantwortung zu führen hat. Die Beteiligung der Seehandlung am Salzhandel hörte mit Aufhebung des Salzmonopols auf. Sie bildet, seit 1848 dem Finanzminister untergeordnet, ein Bank- und Industrieunternehmen des Staates.

Unter der Seehandlung steht das durch Kabinettsordre vom 25. Februar 1834 begründete königliche Leihamt zu Berlin.

d) Die **Porzellanmanufaktur** beruht auf einem Privilegium, das Friedrich der Große 1762 dem Kaufmanne Gotzkowsky in Berlin erteilt hatte. Im folgenden Jahre mußte jedoch der König die Porzellanmanufaktur selbst übernehmen, die damit Staatsmonopol wurde. Das Monopol fiel im 19. Jahrhundert fort.

Das Unternehmen blieb aber als gewerbliches Musterunternehmen des Staates bestehen.

e) Die **Eisenbahnen.** Da die Verordnung vom 17. Januar 1820 den Staatsschuldenetat für dauernd geschlossen erklärt hatte, so daß neue Anleihen nur unter Zustimmung und Mitgarantie der künftigen reichsständischen Versammlung aufgenommen werden konnten, man aber Eisenbahnen ohne Anleihen nicht bauen konnte, verknüpfte sich die Eisenbahnfrage aufs engste mit der Verfassungsfrage. Das Eisenbahngesetz vom 3. November 1838 überließ zunächst die Eisenbahnen der Privatindustrie. Diese wagte sich jedoch an die wenig ertragreichen Linien nicht heran. So bot der Bau der Ostbahn 1847 den Anlaß zur Berufung des Vereinigten Landtages. Nach 1848 baute der Staat einige, wenig einbringende Linien, während die gewinnreichen der Privatindustrie überlassen blieben.

Nach Begründung des Reiches wollte Bismarck alle deutschen Eisenbahnen für das Reich verstaatlichen, zumal die letzten Kriege ihre hohe militärische Bedeutung gezeigt hatten. Das Reichseisenbahnprojekt scheiterte jedoch an dem Widerstande der Mittelstaaten. So entschloß sich Preußen selbständig zur Verstaatlichung, und die Mittelstaaten folgten diesem Beispiele. In den norddeutschen Kleinstaaten konnte aber nur Preußen die Eisenbahnen übernehmen. Die Ergebnisse waren für Preußen finanziell glänzend, für die Mittelstaaten mäßig, die Kleinstaaten erhielten nichts.

Bei Verstaatlichung der hessischen Bahnen wurde 1896 mit Hessen eine Eisenbahngemeinschaft zwecks gemeinsamen Betriebes und Teilung der Erträge abgeschlossen. Seit 1901 ist unter Beteiligung Badens auch die Main-Neckar-Bahn dieser Eisenbahngemeinschaft angegliedert.

§ 37. Die direkten Steuern.

Steuern sind Abgaben von der Privatwirtschaft für staatliche Zwecke.

In der alten deutschen Obrigkeit lag ein Besteuerungsrecht nicht enthalten. Steuern galten nur als eine außerordentliche Bei-

hilfe, die zur Abwehr besonderer Notlagen auf Bitten von den Ständen bewilligt wurden. Erst als das stehende Heer eine dauernde finanzielle Grundlage bedurfte, bewilligten die Stände das für seinen Unterhalt Erforderliche dauernd. Seitdem beruhen die Steuern in Preußen auf **dauernden Gesetzen.** Das ALR. II, 13 § 15 erklärt das Besteuerungsrecht für ein Majestätsrecht. Ungeachtet aller Bestrebungen der konstitutionellen Theorie, wieder in ein periodisches Steuerbewilligungsrecht zurückzufallen, hat man in Preußen — im Gegensatze zu den Mittelstaaten — an der dauernden Grundlage festgehalten. Steuern dürfen nach Art. 100 VU. allerdings nur auf Grund eines Gesetzes erhoben werden, aber sie werden nicht periodisch bewilligt.

Als **direkt** bezeichnet man im Anschlusse an die ältere Nationalökonomie diejenigen Steuern, die das Einkommen, das Vermögen oder einzelne Zweige davon unmittelbar ergreifen.

Preußen erhebt derzeit drei direkte Steuern, die Einkommensteuer, die Ergänzungs- oder Vermögenssteuer und die Hausiergewerbesteuer.

1. Die **Einkommensteuer** beruht auf dem Gesetze vom 24. Juni 1891 und ist eine selbständige Fortbildung der aus der Kopfsteuer von 1811 erwachsenen Klassen- und klassifizierten Einkommensteuer nach Maßgabe der Gesetzgebung von 1820 und 1851.

Gegenstand der Besteuerung ist **das Einkommen** einer Person. Einkommen ist nicht identisch mit der Einnahme einer Person. Lotteriegewinn, Erbschaften können Einnahmen sein, bilden aber kein Einkommen. Zum Einkommen gehört, daß die Einnahme die Tendenz der periodischen Wiederkehr trägt. Daß die Wiederkehr immer in derselben Höhe erfolgt, ist nicht notwendig, ja sie kann sogar ganz ausfallen. Der Höhe nach schwankende Einnahmen werden dabei im dreijährigen Durchschnitte berechnet.

Subjektiv steuerpflichtig sind die preußischen Staatsangehörigen, auch wenn sie sich außerhalb Preußens aufhalten, beim Aufenthalte in einem anderen deutschen Staate aber nach dem Bundesgesetze vom 13. Mai 1870 nur bezüglich des in Preußen aus Staatsdienst, Grundbesitz oder Gewerbebetrieb erwachsenden Einkommens, ferner Nichtpreußen, die in Preußen ihren Wohnsitz oder dauernden

Aufenthalt haben, jedoch Reichsangehörige nicht bezüglich des aus Staatsdienst, Grundbesitz oder Gewerbebetrieb in anderen deutschen Staaten erwachsenden Einkommens. Den physischen Personen sind hinsichtlich der Besteuerung gleichgestellt Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Berggewerkschaften, eingetragene Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis der Mitglieder hinausgeht, und Konsumvereine mit offenem Laden. Befreit von der Steuerpflicht sind die Mitglieder des königlichen Hauses und des fürstlichen Hauses Hohenzollern, der 1866 depossedierten Familien und die Exterritorialen.

Die Besteuerung erfolgt nach einzelnen **Steuerstufen** und zwar derart, daß die unteren mit niedrigeren Steuersätzen herangezogen werden als die höheren. Die Steuerpflicht beginnt bei einem Einkommen von 900 Mark jährlich mit $^{2}/_{3}$ Prozent und steigt in den oberen Klassen bis zu vier Prozent. In den Steuerstufen bis 9500 Mark können persönliche Verhältnisse zu einer Ermäßigung führen. Bei juristischen Personen ist zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bei ihnen und gleichzeitig ihren Mitgliedern der Betrag von $3^{1}/_{2}$ Prozent des Kapitals in Abzug zu bringen.

Die Veranlagung erfolgt am Wohnsitze auf Grund einer allgemeinen alljährlichen Personenstandsaufnahme. Die Grundlage bildet die Deklarationspflicht. Zur Abgabe einer **Steuererklärung** in bestimmter Frist vor dem neuen Steuerjahre sind alle diejenigen verpflichtet, die bereits mit mehr als 3000 Mark zur Einkommensteuer veranlagt sind oder die etwa sonst vom Vorsitzenden der Veranlagungskommission dazu aufgefordert werden. Nichterfüllung der Verpflichtung hat den Verlust der Rechtsmittel gegen die Einschätzung zur Folge, auch können Steuerzuschläge bis zu 25 Prozent erhoben werden.

Auf Grund der Steuererklärung und der etwa sonst vorhandenen Grundlagen erfolgt zunächst die Einschätzung durch eine Voreinschätzungskommission, die im Anschlusse an den Gemeindebezirk aus dem Gemeindevorsteher als Vorsitzenden und in der Minderheit aus von der Regierung ernannten, in der Mehrheit aus von der Gemeindeversammlung oder Gemeindevertretung gewählten Mitgliedern besteht. Die eigentliche **Veranlagung** erfolgt

durch die Veranlagungskommission, deren Bezirk sich an den Kreis anschließt. Vorsitzender ist der Landrat oder ein besonderer von der Regierung ernannter Kommissar, die Mitglieder werden in der Minderheit von der Regierung ernannt, in der Mehrheit von dem Kreistage, in Stadtkreisen von der Gemeindevertretung gewählt. Das Ergebnis der Veranlagung wird jedem Steuerpflichtigen mitgeteilt.

Gegen die Veranlagung hat der Steuerpflichtige binnen vier Wochen die **Berufung** an die Berufungskommission, die im Anschlusse an den Regierungsbezirk gebildet wird. Vorsitzender ist ein Regierungskommissar, die Mitglieder werden zur kleineren Hälfte von der Regierung, in Berlin dem Finanzminister ernannt, zur größeren von dem Provinzialausschusse, in Berlin Magistrat und Stadtverordneten auf sechs Jahre mit alternierendem Ausscheiden gewählt.

Gegen die Entscheidung der Berufungskommission findet die **Beschwerde** beim Oberverwaltungsgerichte statt. Dessen Steuersenat entscheidet in einzelnen Abteilungen und in einem summarischen Verfahren, zwar in öffentlicher Sitzung, doch regelmäßig ohne Anhörung des Steuerpflichtigen.

In Hohenzollern und Helgoland ist die Einkommensteuer nicht eingeführt, sondern bestehen besondere Steuersysteme.

2. Die **Ergänzungssteuer** beruht auf dem Gesetze vom 14. Juli 1893. Sie soll nicht nur den Ausfall ergänzen, den der Staat trotz des erhöhten Ertrages der Einkommensteuern durch die Überweisung der Real- oder Ertragstation an die Gemeinden hatte, sondern auch das System der Einkommensteuer selbst durch Erfassung der Quelle des fundierten Einkommens.

Gegenstand der Besteuerung ist das **Vermögen**, jedoch nur soweit es die Grundlage von Einkommen bildet oder wenigstens bilden kann. Es gehört also hierher Grundbesitz, gewerbliches Betriebskapital und Kapitalvermögen unter Abzug der Schulden, soweit sich das Vermögen in Preußen befindet, jedoch nicht Hausrat und andere bewegliche körperliche Sachen, soweit sie nicht den Bestandteil eines Grundstückes bilden.

Subjektiv steuerpflichtig sind grundsätzlich die der Einkommen-

steuerpflicht unterworfenen physischen Personen, auch ohne **Rücksicht** auf Wohnsitz und Aufenthalt das in Grundbesitz und Gewerbebetrieben innerhalb Preußens steckende Vermögen. Dagegen besteht eine Steuerpflicht der juristischen Personen, abweichend von der Einkommensteuer, nicht. Die Befreiung genießen dieselben Personen wie bei der Einkommensteuer.

Die Steuerpflicht beginnt bei einem Vermögen von 6000 Mark. Die Besteuerung erfolgt in einzelnen **Stufen** und zwar in steigenden Prozentsätzen nach der Höhe der Stufe. Eine Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse ist auch hier in den niederen Stufen zulässig.

Die **Veranlagung** erfolgt am Wohnsitze oder mangels eines solchen am Orte des Vermögens auf dreijährige Perioden. Eine Deklarationspflicht besteht nicht. Doch kann aus der Steuererklärung für die Einkommensteuer mit annähernder Sicherheit auch die Höhe des Vermögens entnommen werden. Überdies hat jeder Steuerpflichtige das Recht, vor Beginn einer neuen Steuerperiode auch die Höhe seines Vermögens anzugeben.

Die Veranlagung erfolgt gleichzeitig mit der zur Einkommensteuer und durch dieselbe Veranlagungskommission. Die Voreinschätzung fällt fort. Doch besteht für jeden Verwaltungsbezirk (Kreis) ein Schätzungsausschuß aus dem Vorsitzenden der Veranlagungskommission oder seinem Vertreter und mindestens vier Mitgliedern, von denen zwei ständige von der Regierung ernannt, die übrigen aus den gewählten Mitgliedern der Veranlagungskommission von dieser abgeordnet werden. Der Schätzungskommission liegt begutachtend die Wertsermittlung des steuerbaren Vermögens für die **Veranlagungskommission** ob. Die Veranlagung wird dem Steuerpflichtigen mitgeteilt.

Die **Rechtsmittel** sind dieselben wie bei der Einkommensteuer, also Berufung an die Berufungskommission und Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht.

3. Die **Steuer vom Gewerbebetriebe im Umherziehen** wird im ganzen Staatsgebiete nach dem Gesetze vom 3. Juli 1876 erhoben und ist mangels eines örtlichen Mittelpunktes des Gewerbebetriebes den Gemeinden nicht überwiesen worden. Der Steuer

unterliegt aller Gewerbebetrieb, der als Hausierbetrieb zu betrachten ist, also nicht das Anbieten selbst gewonnener Erzeugnisse in nächster Umgegend und der Marktverkehr. Die Jahressteuer ist im voraus zu zahlen, und der Betrieb des Hausiergewerbes von der vorherigen Zahlung der Steuer abhängig. Der polizeiliche Wandergewerbeschein und der Gewerbesteuerschein werden daher in der Regel mit einander verbunden. Die Jahressteuer beträgt in der Regel 48 Mark. Doch kann sie bei geringem Betriebe bis auf 6 Mark ermäßigt und bei ausgedehntem Betriebe bis auf 144 Mark erhöht werden. Die Strafen für Handeln ohne Steuerschein betragen ein Mehrfaches der hinterzogenen Jahressteuer und umfassen in idealer Konkurrenz auch die gewerbepolizeiliche Übertretung des Handels ohne Wandergewerbeschein.

Die Eisenbahnabgabe nach dem Gesetze vom 30. Mai 1853 von den Privatbahnen ist nach der Verstaatlichung ohne praktische Bedeutung.

§ 38. **Die indirekten Steuern.**

Als **indirekt** bezeichnet man im Anschlusse an die ältere Nationalökonomie eine Steuer, die nicht eine Person in ihrem Einkommen oder Vermögen oder einzelnen Teilen davon unmittelbar ergreift, sondern den Steuerpflichtigen gewissermaßen nur auf Umwegen in seinem Verbrauche oder bei Abschluß von Rechtsgeschäften trifft.

Die Hauptmasse der indirekten Steuern, die Zölle, Verbrauchsabgaben und eine Reihe von Stempelabgaben, nimmt jetzt das **Reich** für sich in Anspruch. Der Einzelstaat hat jedoch nicht nur die Verwaltung, sondern tritt auch allein dem einzelnen Steuerpflichtigen gegenüber als Steuergläubiger auf. Die Verwaltung ist nur nach Maßgabe der Reichsgesetzgebung zu führen, und dem Einzelstaate bleibt die Verpflichtung, den Nettoertrag der Steuer nach Abzug der Verwaltungskosten an die Reichskasse abzuliefern. Außerdem bilden die Reichssteuern für den Einzelstaat eine Einnahmequelle insofern, als die Überweisungen des Reiches die an dieses zu zahlenden Matrikularbeiträge übersteigen sollten.

Die **Zölle** sind Grenzzölle, die erhoben werden um deswillen, daß eine Ware die Grenzen des im allgemeinen mit dem Reichsgebiete sich deckenden Zollgebietes überschreitet. Maßgebend ist jetzt das Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902, das zwischen autonomen Tarifsätzen und Vertragsätzen unterscheidet. Gegenüber den Herkünften aus den wichtigsten anderen Staaten sind die Zollsätze vertragsmäßig gebunden entweder kraft besonderen Handelsvertrages oder nach der Meistbegünstigungsklausel. Das äußere Verfahren regelt die Zollordnung, die der Hauptsache nach noch in dem Vereinszollgesetze vom 1. Juli 1869 enthalten ist.

Gegenstand der **Verbrauchssteuern** sind nach Art. 35 RV. Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Rübenzucker. Die Salzsteuer, die 1867 das bis dahin bestandene Monopol ersetzte, beruht auf dem Gesetze vom 12. Oktober 1867, die Tabaksteuer auf dem Gesetze vom 16. Juli 1879, die Branntweinsteuer auf dem Gesetze vom 24. Juni 1887, die Biersteuer auf dem Gesetze vom 31. Mai 1872 und die Zuckersteuer auf dem Gesetze vom 31. Mai 1891. Getroffen wird durch die Steuer nur das entsprechende, im Inlande hergestellte Erzeugnis, das ausländische wird durch den Zoll besteuert. Die Steuer ist regelmäßig eine Materialsteuer von den zur Erzeugung benutzten Stoffen, beim Branntwein und Zucker wird damit eine Verbrauchsabgabe verbunden. Durch Gesetz vom 9. Mai 1902 ist zu den verfassungsmäßigen Verbrauchsabgaben noch eine besondere Schaumweinsteuer gekommen von allem Schaumweine, der nicht bereits verzollt ist.

Das Reich erhebt endlich eine Reihe von **Stempelsteuern.** Hierher gehört der Wechselstempel nach dem Gesetze vom 10. Juni 1869, die Börsensteuer seit 1881, gegenwärtig nach dem Reichsstempelgesetze vom 14. Juni 1900 und die Spielkartensteuer nach dem Gesetze vom 3. Juli 1878.

In Preußen bestehen Stempelabgaben bereits seit der Zeit des großen Kurfürsten. An Stelle des veralteten Stempelsteuergesetzes von 1822 ist neuerdings dasjenige vom 31. Juli 1895 getreten.

Der **Stempel** kann inhaltlich die verschiedensten Abgaben umfassen. Gemeinsam ist nur die Form der Erhebung von der

stempelpflichtigen Urkunde, sei es durch Verwendung von Stempelpapier, sei es, wie jetzt die Regel, durch Entwertung von Stempelmarken. Die Verwendung des Stempels muß regelmäßig binnen 14 Tagen nach Ausstellung der Urkunde erfolgen. Der Stempel ist entweder Fixstempel, wenn er ein- für allemal feststeht, oder Wertstempel, wenn seine Höhe sich nach dem Werte des in der Urkunde behandelten Vermögensgegenstandes verschieden abstuft. Dem Gesetze ist ein **Stempeltarif** beigegeben, der in alphabetischer Reihenfolge die stempelpflichtigen Urkunden und den für eine jede zu verwendenden Stempel aufführt. Befreiungen bestehen für gewisse Urkunden und allgemein für gewisse Personen besonders im Interesse des öffentlichen Wohles, auch für den König, die Königin, Fiskus und Religionsgesellschaften.

Die **Erbschaftssteuer** wurde ursprünglich auch in Form des Stempels erhoben, hat sich jedoch seit dem Erbschaftssteuergesetze vom 30. Mai 1873, das jetzt in der neuen Fassung vom 31. Juli 1895 gilt, von dieser Grundlage losgelöst.

Der Steuer **unterliegen** Erbschaften, Vermächtnisse und Schenkungen von Todeswegen, mag der Anfall auf einer letztwilligen Verfügung beruhen oder nicht.

Steuerfrei sind Anfälle bis 150 Mark, Erbschaften unter Verwandten auf- und absteigender Linie, der Ehegatten und bis zum Betrage von 900 Mark der Dienstboten, des Reichs- und des preußischen Fiskus, der Kirchen und der mit juristischer Persönlichkeit ausgestatteten Religionsgesellschaften, der Armenverbände, öffentlichen Armen-, Kranken-, Arbeits-, Straf-, Besserungs-, Unterrichts- und Wohltätigkeitsanstalten, sowie der Waisenhäuser und milden Stiftungen.

Die Steuer **beträgt** ein bis acht Prozent, je nach dem Grade der Verwandtschaft des Erbnehmers mit dem Erblasser. Die nächsten Angehörigen, soweit sie nicht überhaupt steuerfrei sind, zahlen die niedrigsten Sätze, solche, die gar nicht verwandt sind, die höchsten.

Die Erbschaftssteuerämter erhalten von den Standesämtern Auszüge aus den Sterberegistern und von den Gerichten Abschriften der eröffneten Testamente. Außerdem hat der Steuerpflichtige

jeden steuerpflichtigen Anfall binnen drei Monaten anzuzeigen und näher zu erläutern. Danach ermitteln die Erbschaftssteuerämter den reinen Wert der Erbschaftsmassen und stellen die Steuer fest.

Hinterziehung begründet die Verpflichtung zur Nachzahlung und zieht Geldstrafe nach sich.

Da die Erbschaftssteuer der Wirkung nach einmalige Vermögenssteuer ist, wird sie vielfach zu den direkten Steuern gerechnet.

§ 39. Regalien und Gebühren.

Die **Regalien** spielten in der mittelalterlichen Finanzwirtschaft eine große Rolle. Man verstand unter ihnen die königlichen Regierungsrechte, namentlich diejenigen, die finanzielle Erträge abwarfen (Lombard. Lehnrecht: Regalia sunt, quae regis sunt). Friedrich Barbarossa ließ 1158 auf dem Reichstage von Roncaglia mit Hilfe von Juristen aus Bologna seine Regalien gegenüber den lombardischen Städten feststellen. Durch die goldene Bulle von 1356 wurden die Regalien den Kurfürsten, später auch anderen Landesobrigkeiten übertragen, so daß für den Kaiser nur einzelne Reservatrechte übrig blieben. Seit dem 17. Jahrhundert unterschied man die Regalia majora, die eigentlichen Majestäts- und Hoheitsrechte, die nur dem Landesherrn zustehen konnten, und die Regalia minora, die niederen Regalien, die als nutzbare Rechte verleihbar waren. Auf letztere hat sich dann die Bezeichnung der Regalien beschränkt. Das ALR. II, 14 § 21 bezeichnet die Substanz des Rechts, die nur dem Staate zustehen kann, als gemeines Eigentum, die verleihbare Nutzung als Regal.

Die Regalien haben gegenüber früheren Zeiten wesentlich an Bedeutung verloren. Einige von ihnen sind mit Beseitigung der patrimonialen Verwaltung zu unveräußerlichen staatlichen Hoheitsrechten geworden, so Gericht und Polizei. Andere haben sich angesichts der Umwälzungen des Wirtschaftslebens aus Regalien in gesetzlich geregelte freie Aneignungsrechte verwandelt, so Jagd-, Fischerei- und Bergregal. Noch andere sind unter den veränderten staatsrechtlichen und politischen Verhältnissen gegenstandslos geworden, so das Judenschutzregal. Doch geht es zu weit, den Regalien

heutzutage nur noch eine geschichtliche Bedeutung beizumessen (so H. Schulze). **Einzelne** bestehen auch in der Gegenwart fort. Freilich sind es nur Trümmer.

Regalien sind zunächst die Nutzungen der **Land- und Heerstraßen, der Ströme, Häfen und Meeresufer.** Für die Land- und Heerstraßen gilt das freilich nur insoweit, als sie im Besitze des Staates geblieben und nicht kommunalen Verbänden übereignet sind. Die aus dem gemeinen Eigentume des Staates an den Land- und Wasserstraßen noch im ALR. gefolgerte Zollgerechtigkeit hat jetzt ihre Bedeutung verloren.

Erhalten geblieben ist ferner das Recht des Staates auf **herrenlose Grundstücke und erblose Verlassenschaften** (§§ 1 ff. II, 16 ALR., Art. 539, 713 Code civil).

Auf herrenlose Grundstücke hat nach preußischem Rechte der Staat ein ausschließliches Aneignungsrecht als gemeines Eigentum, nach französischem Rechte fallen sie ohne weiteres dem Staate zu. Nach § 981 BGB. ist dem gleichgestellt der Anspruch des Fiskus auf Fundsachen, die in den Räumen einer öffentlichen Behörde oder einer Verkehrsanstalt sich finden, bezw. den Versteigerungserlös, falls kein Berechtigter sich meldet.

Das Recht des Fiskus auf erblose Verlassenschaften ist nach § 1930 BGB. zweifellos als Erbrecht aufzufassen. Die früheren Verleihungen des Regals sind unberührt geblieben (Art. 139 EG. zum BGB.). In Berlin steht daher z. B. dem Fiskus nur das Recht auf den erblosen Nachlaß der Adligen, Juden und Vagabunden zu, während es im übrigen nach einem Privilegium Joachims I. an die Stadt verliehen ist. Dem Erbrechte ist gleichzustellen das Recht des Fiskus auf das Vermögen eines aufgelösten Vereins (§§ 45, 46 BGB.).

Partikularrechtlich besteht endlich in Ost- und Westpreußen und einzelnen Teilen Pommerns als Ausfluß des früheren Strandrechts das **Bernsteinregal** (Ost- und westpr. Prov.-R., Ges. vom 16. Febr. 1867). An der Danziger Küste ist das Regal der Stadt Danzig verliehen.

Geschichtlich sind aus den Regalien die **Gebühren** erwachsen. Ihr Ursprung liegt in dem Gerichtsregale und den aus diesem

dem Gerichtsherren zustehenden Sporteln. Mit der **Verwandlung** der Gerichtsbarkeit in ein wesentliches Staatshoheitsrecht **mußten** auch die für einzelne Gerichtshandlungen zu entrichtenden **Gegenleistungen** einen anderen Charakter annehmen, den der **Gebühr.** Das Gebiet der Gebühr hat sich dann auch auf andere **Verwaltungszweige** ausgedehnt.

Die Gebühr ist eine Gegenleistung dessen, dem eine **Leistung** des Staates gewährt wird, wenn auch ohne oder gegen *seinen* Wunsch, z. B. in der gerichtlichen Verurteilung.

Leistung wie Gegenleistung können sich in der privatwirtschaftlichen Sphäre bewegen. Dann sind sie nach Privatrecht zu beurteilen und scheiden aus der öffentlichrechtlichen Erörterung aus. Die Gegenleistung bezeichnet man hier wohl als **uneigentliche Gebühr.** Eine gesetzliche Bindung der Staatsgewalt besteht hier in den Gebühren der Post und Telegraphie von Reichswegen, sonst aber grundsätzlich nicht, z. B. nicht bei den Eisenbahntarifen.

Die **eigentliche Gebühr** ist dagegen die Gegenleistung für eine hoheitliche Leistung des Staates. Sie wird also nicht wie die Steuer um der allgemeinen Vorteile und des Schutzes willen geleistet, deren man sich in der staatlichen Gemeinschaft zu erfreuen hat, sondern für eine ganz bestimmte Leistung des Staates, ohne daß diese für den Betreffenden selbst einen Vorteil bedeuten müßte. Gebühren dieser Art können nach Art. 102 VU. nur auf Grund eines Gesetzes erhoben werden. Die wichtigsten Gebühren, die Gerichtskosten, sind, soweit die streitige Gerichtsbarkeit in Betracht kommt, reichsrechtlich durch das Gerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878 nebst verschiedenen Novellen, im übrigen durch das preußische Gesetz vom 25. Juni 1895 geregelt. Doch fließen sie aus der Tätigkeit einzelstaatlicher Gerichte durchweg dem Landesfiskus zu.

Auch den Gemeinden ist jetzt die Erhebung von Gebühren durch das Kommunalabgabengesetz ermöglicht (vgl. § 39).

§ 40. Die Finanzbehörden.

Für die Finanzverwaltung sind **drei Hauptzweige** zu unterscheiden, die Domänen und direkten Steuern, die indirekten Steuern und die Gewerbebetriebe und Regalien.

Für die **Domänen** im engeren Sinne ist angesichts der Generalverpachtung ganzer Domänenämter eine örtliche Verwaltung überflüssig. Nur bei der ausnahmsweise vorkommenden Verpachtung in kleineren Teilen ist nach dem sog. Intendantursysteme ein Beamter über mehrere Pächter gesetzt. Die Forsten verwaltet dagegen der Staat selbst in einzelnen Oberförstereien, an deren Spitze je ein Oberförster steht, und das übrige Forstpersonal ist dem Oberförster untergeordnet.

Für die Verwaltung der **direkten Steuern** ist zu unterscheiden zwischen der Einschätzung und der Einziehung. Die Einschätzung erfolgt durch verschiedene Kommissionen unter Heranziehung des Ehrenamtes (vgl. § 37) und unter höchster Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts. Die Einziehung ist dagegen gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden. Diese bewirken sie gleichzeitig mit ihren direkten Gemeindesteuern und führen die Staatssteuern an die Staatskassen ab.

Die gesamte Verwaltung der Domänen, Forsten und direkten Steuern läuft zusammen in den **Regierungen**, insbesondere in deren dritten Abteilungen. An deren Stelle treten in Berlin besondere Behörden, die Tiergartenverwaltung und die Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern.

Die oberste Verwaltung der Domänen und Forsten ist seit 1878 auf das **landwirtschaftliche Ministerium** übergegangen. Dagegen verwaltet das **Finanzministerium** unmittelbar die direkten Steuern.

Bei der Verwaltung der **indirekten Steuern** wird grundsätzlich zwischen Reichs- und Staatssteuern nicht unterschieden. Auch für die Reichssteuern hat der Einzelstaat nicht nur die Verwaltung, sondern er tritt auch allein dem Steuerpflichtigen gegenüber als Steuergläubiger auf und hat nur die Verpflichtung, den Nettoertrag der Reichssteuern, nach Abzug der Verwaltungskosten in reichsrechtlich bestimmter Höhe, an die Reichskasse abzuliefern. Die Verwaltung der Reichs- und Staatssteuern konnte daher in derselben Behördenorganisation vereinigt werden.

Für die örtliche Verwaltung an den Grenzen und im Innern des Landes bestehen **Haupt- Zoll- und Steuerämter**, besetzt mit

Steuerinspektor, Rendant und Kontrolleur, sowie dem nötigen Unterpersonal, außerdem unter diesen Hauptämtern mit einem Einnehmer besetzte Neben-Zoll- und Steuerämter. Sie sind allgemein zuständig für die Verwaltung der Zölle und Verbrauchsabgaben. Nur für die Verwaltung der Erbschaftssteuer bestehen besondere **Erbschaftssteuerämter.** Für die Verwaltung der Stempelabgaben erscheinen örtliche Verwaltungsstellen überhaupt entbehrlich. Der Verkauf und die Entwertung der Stempel wird hier meist Gewerbetreibenden als **Stempelverteilern** übertragen.

Die höhere Verwaltung war ursprünglich Sache der Regierung. Seit 1823 hat man jedoch allmählich **Provinzialsteuerdirektionen** errichtet, deren Grenzen sich im allgemeinen an die der Provinzen anschließen. Die der Provinz Brandenburg ist gleichzeitig für Berlin tätig, auch sind vertragsmäßig kleinere deutsche Staaten den preußischen Behörden unterstellt. Die Provinzialsteuerdirektionen sind büreaukratisch organisiert mit dem Provinzialsteuerdirektor als allein verantwortlichem Chef. Die allgemeine Dienstaufsicht führt der Oberpräsident.

Soweit es sich um die Verwaltung der Reichssteuern handelt, übt das Reich eine Aufsicht über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nach Art. 36 RV. durch **kaiserliche Beamte,** die den Zoll- und Steuerämtern wie den Direktivbehörden beigeordnet werden. Diese Kontrollbeamten können jedoch nicht selbst anordnen oder entscheiden. Sie haben aber über bemerkte Mängel dem Bundesrate zur Beschlußfassung zu berichten.

Die oberste Verwaltung steht dem **Finanzministerium** zu.

Von den staatlichen Gewerbebetrieben haben Seehandlung, Lotterie und Porzellanmanufaktur **eigene Verwaltungsbehörden,** von denen General-Lotteriedirektion und Präsident der Seehandlung dem Finanzminister, die Verwaltung der Porzellanmanufaktur dem Handelsminister untergeordnet sind.

Für die Bergwerke hat sich aus der Zeit des Regals die Verbindung der fiskalischen Verwaltung der staatlichen Bergwerke mit der gewerbepolizeilichen Aufsicht in einer Behördenorganisation erhalten. Für die unmittelbare Verwaltung bestehen die Bergwerksdirektion in Saarbrücken und besondere Inspektionen und

Ämter. Die höhere Verwaltung führen fünf **Oberbergämter.** Die Ministerialinstanz bildet jetzt das Ministerium für Handel und Gewerbe.

Für die Verwaltung der Staatseisenbahnen bestehen büreaukratisch organisierte **Eisenbahndirektionen** mit einem Präsidenten an der Spitze. Deren Organisation beruht jetzt auf dem Allerhöchsten Erlasse vom 15. Dezember 1894. Daneben sind durch Ministerialerlaß vom 27. Juni 1878 und Gesetz vom 1. Juni 1882 als Interessenvertretungen den Direktionen Bezirkseisenbahnräte zugeordnet, deren Mitglieder von Handelskammern, Landwirtschaftskammern und ähnlichen Körperschaften und zwar, soweit der preußische Eisenbahnbetrieb über die preußischen Grenzen hinausgeht, auch außerhalb Preußens gewählt werden. Die oberste Verwaltung führt das **Ministerium für öffentliche Arbeiten,** dem in gleicher Weise der von den Bezirkseisenbahnräten gewählte Landeseisenbahnrat zur Seite steht.

Die Verwaltung der Regalien und Gebühren erfolgt regelmäßig durch die Behörde, die auch die sachliche Verwaltung hat, also z. B. die der Gerichtskosten durch die Gerichte. Im allgemeinen sind die Regierungen zuständig.

In dem **Finanzministerium** läuft die oberste Verwaltung des **Etats- und Kassenwesens** zusammen, auch wo es die oberste Verwaltung unmittelbar nicht führt. Das Reichsschatzamt beschränkt sich auf Etats- und Kassenwesen und hat eine unmittelbare Verwaltung überhaupt nicht.

§ 41. Das Budgetrecht und die Rechnungskontrolle.

Das Budgetrecht hat sich in Deutschland in zwei verschiedenen Typen entwickelt, einmal in den Mittelstaaten, anders in Preußen und dem Reiche.

Das **mittelstaatliche Budgetrecht** knüpft an das ständische Steuerbewilligungsrecht an. Wenn der Landesherr eine Steuer bewilligt haben wollte, so mußte er den Ständen eine Aufstellung seines Kammeretats und seiner Ausgaben geben. Daraus ergab sich, was an Steuern notwendig war. In den Mittelstaaten hat sich

im Anschlusse an ständische Überlieferungen wie an die konstitutionelle Theorie das Recht der Stände zur Steuerbewilligung für je eine Finanzperiode behauptet. Zu diesem Zwecke wird der Volksvertretung eine Aufstellung der feststehenden Einnahmen und der Ausgaben als Motiv der Steuerbewilligung vorgelegt, die der wesentliche Gegenstand der Beschlußfassung ist.

In **Brandenburg-Preußen** war dagegen das **Steuerbewilligungsrecht** der Stände schon seit der Zeit des großen Kurfürsten **beseitigt** und ist auch später nicht wieder aufgelebt. Die Steuern beruhen auf ein für allemal feststehenden Gesetzen. Das Budgetrecht hat sich daher hier nicht als Grundlage der Steuerbewilligung, sondern der Rechnungskontrolle entwickelt.

Als Friedrich Wilhelm I. 1714 die Generalrechenkammer begründete, bedurfte es der **Etats** als Grundlagen der **Rechnungskontrolle.** Für die Einnahmen war der Etat ein rechtlich gleichgültiger Voranschlag, für die Ausgaben eine Instruktion der Behörden, was sie ausgeben durften, widrigenfalls der betreffende Posten gegen sie zum Defekt gestellt wurde. Der Etat enthielt nirgends Rechtsvorschriften, zumal er im 18. Jahrhundert streng geheim gehalten wurde. Dabei ist es trotz der 1820 angeordneten Veröffentlichung der Etats während des Bestandes der absoluten Monarchie verblieben.

Art. 99 VU. und übereinstimmend Art. 69 RV. ordnen nun an, daß der **Etat** alljährlich vor Beginn des Etatsjahres durch **Gesetz** festgestellt werden solle. Das übte anfangs einen verwirrenden Einfluß auf die staatsrechtliche Auffassung aus, da man im Anschlusse an die konstitutionelle Theorie unter einem Gesetze Rechtssätze verstehen zu müssen glaubte, also unter dem Etatsgesetze die Rechtsgrundlage für die staatlichen Einnahmen und Ausgaben. Die staatsrechtliche Vorfrage erscheint hier erledigt. In Preußen wie im Reiche bedeutet Gesetz an sich nur den in besonderen Formen zustande gekommenen Staatsakt ohne Rücksicht auf den Inhalt. Daß der Etat durch Gesetz festzustellen ist, besagt also nur, daß es dazu der Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren bedarf. Sein Inhalt ist unabhängig davon zu würdigen, zum Teil unter Zurückgehen auf das Recht der absoluten Monarchie.

Seinem Inhalte nach hat der Etat eine verschiedene Bedeutung für die Einnahmen und die Ausgaben.

Die **Einnahmen** sind privatwirtschaftliche oder Steuern und Gebühren. Die privatwirtschaftlichen Einnahmen finden ihren Rechtsgrund in der Privatrechtsordnung, sind also unabhängig von der Aufnahme in den Etat. Aber auch die Steuern beruhen auf ein für allemal feststehenden Gesetzen und kommen daher, was Art. 100 VU. ausdrücklich anerkennt, unabhängig von ihrer Aufnahme in den Etat zur Hebung. Insoweit ist der Etat rechtlich gleichgültig, nur finanzpolitisch von Bedeutung als eine, genau niemals eintreffende Prophezeiung, was voraussichtlich im nächsten Jahre einkommen wird. Nur das Reich besitzt eine Einnahme, die in dem Etatsgesetze ihre einzige Rechtsgrundlage findet, die nach Art. 70 RV. alljährlich in Höhe des budgetmäßigen Betrages auszuschreibenden Matrikularbeiträge.

Von den **Ausgaben** sind einzelne **rechtlich notwendig**, indem sie entweder auf einer besonderen dauernden Verpflichtung beruhen oder sonst zur Durchführung der gesetzlichen Rechtsordnung, die nur unter positiver Zustimmung der gesetzlichen Faktoren abgeändert werden kann, erforderlich sind. Hierher gehören die Gehälter der Beamten, die sachlichen Kosten für die zu Recht bestehenden Behörden, im Reiche auch die Ausgaben, die nach Maßgabe des Friedenspräsenz- und Flottengesetzes für Heer und Flotte zu leisten sind. Die Leistung dieser Ausgaben ist vom Etat unabhängig. Auch für sie bildet der Etat einen rechtlich bedeutungslosen finanzpolitischen Voranschlag.

Hinsichtlich der **übrigen Ausgaben** ist der Etat im Anschlusse an die Überlieferungen der absoluten Monarchie zwar nicht die Rechtsgrundlage der Ausgaben, doch eine Instruktion für die Behörden, was sie ausgeben dürfen. Die Verletzung dieser Instruktion macht also die Ausgabe nicht nichtig, kann aber bei der Rechnungskontrolle für die schuldigen Beamten verhängnisvolle Wirkungen haben.

In Preußen sind die Grundsätze des Etatsrechts als der Grundlage der Rechnungskontrolle neuerdings gesetzlich festgelegt in dem sog. **Komptabilitätsgesetze** vom 11. Mai 1898.

Was hat nun zu geschehen, wenn der **Etat** gar **nicht oder** nicht rechtzeitig **zustande kommt?** Die Möglichkeit dieses zweifellos verfassungswidrigen Zustandes ist dadurch gegeben, daß die Verfassungsvorschrift hier dem Gesetzgeber etwas vorschreibt, aber jeder Faktor der Gesetzgebung das freie Recht der Zustimmung oder der Ablehnung bei jedem Gesetze hat.

Aushilfsmittel bieten hier in Preußen die Notverordnung nach Art. 63 VU., im Reiche Indemnitätsverfahren oder provisorische Gesetze bis zum Zustandekommen des Etats. Doch diese Mittel reichen nicht aus.

Die **Einnahmen** sind im allgemeinen vom Etat unabhängig, werden also auch ohne diesen **forterhoben**, was hinsichtlich der Steuern durch Art. 109 VU. in Preußen ausdrücklich anerkannt ist. Nur die Matrikularbeiträge des Reiches, die das Budget zur Voraussetzung haben, würden nicht erhoben werden können. Anderseits wäre aber das Reich mit Rücksicht auf die notwendig zu leistenden Ausgaben nicht in der Lage, Überweisungen vorzunehmen.

Von den **Ausgaben** sind die rechtlich notwendigen gleichfalls vom Etat unabhängig, also unter allen Umständen zu leisten. Hinsichtlich der übrigen Ausgaben fällt die im Etatsgesetze liegende Instruktion fort. Da nun eine Behörde ohne Instruktion nicht überhaupt handlungsunfähig ist, sondern unter eigener Verantwortlichkeit zu handeln hat, so heißt das nicht etwa, daß diese Ausgaben nicht geleistet werden dürfen, sondern daß die Behörde sie bei der Rechnungskontrolle rechtfertigen muß.

Die **Rechnungskontrolle** wird geübt durch die Oberrechnungskammer, deren Begründung 1714 erfolgte. Nach Wiederherstellung des Staates wurde sie am 22. Februar 1817 reorganisiert mit Instruktion vom 18. Dezember 1824. Der gegenwärtige Rechtszustand beruht auf Art. 104 VU., dem Gesetze vom 27. März 1872 und dem Komptabilitätsgesetze vom 11. Mai 1898.

Die **Oberrechnungskammer** ist eine dem Könige unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbständige Behörde zur rechnerischen und sachlichen Kontrolle aller Einnahmen und Ausgaben des Staates. Es werden der Präsident auf Vorschlag des Staatsministeriums, die Direktoren und Räte auf Vorschlag des

Präsidenten unter Gegenzeichnung des Präsidenten des Staatsministeriums ernannt. Sie dürfen nicht Mitglieder eines der beiden Häuser des Landtages sein und sind hinsichtlich der Disziplin den richterlichen Beamten gleichgestellt.

Für das Reich ist durch Gesetz vom 4. Juli 1868, das alljährlich erneuert wird, die Rechnungskontrolle gleichfalls der Oberrechnungskammer, die zu diesem Zwecke um einige Mitglieder verstärkt wird und **Rechnungshof** des deutschen Reiches heißt, nach Maßgabe der preußischen Vorschriften übertragen. Dasselbe gilt für Elsaß-Lothringen und die Schutzgebiete.

Die **gesetzgebenden Körperschaften** haben gleichfalls zu prüfen, ob dem Etat gemäß gewirtschaftet ist. Die Regierung hat daher in Preußen nach Art. 104 VU. den beiden Häusern des Landtages, im Reiche nach Art. 72 RV. dem Bundesrate und dem Reichstage alljährlich Rechnung zu legen. Dabei bedienen sich die gesetzgebenden Körperschaften gleichfalls der Mitwirkung der Oberrechnungskammer, bezw. des Rechnungshofes, indem ihnen die Rechnungen mit deren Bemerkungen vorzulegen sind.

Etatsüberschreitungen können durch nachträgliche Genehmigung der gesetzgebenden Körperschaften geheilt werden (Indemnität).

Im engsten Zusammenhange mit Budgetrecht und Rechnungskontrolle steht das **Staatsschuldenwesen.**

Wirtschaftlich ist Aufnahme einer Anleihe ein Darlehnsgeschäft, Übernahme einer Garantie eine Bürgschaft. Sie vollziehen sich jedoch in vom Privatrechte abweichenden Rechtsformen, die durch Art. 97 ff. EG. zum BGB. ausdrücklich vorbehalten sind. Die Aufnahme von Anleihen, die Übernahme von Garantien kann nach Art. 103 VU., 73 RV. nur auf Grund eines **Gesetzes** erfolgen. An sich nur Ermächtigung für die Regierung, das Rechtsgeschäft vorzunehmen, enthält das Gesetz auch das Sonderrecht für das betr. Rechtsgeschäft.

Die **Anleihen** werden in Inhaberpapiere zerlegt und börsenmäßig gehandelt. Der Gläubiger hat kein Kündigungsrecht und kann sein Gläubigerrecht nur durch Verkauf zum Börsenkurse verwirklichen. Staat und Reich tilgen die Anleihe allmählich nach

einem bestimmten Plane durch Auslosung einzelner Stücke zum Parikurse oder durch Aufkauf an der Börse.

Mit Errichtung eines **Staatsschuldbuches** durch Gesetz vom 20. Juli 1883 mit Ergänzung vom 8. Juni 1891 und eines Reichsschuldbuches durch Gesetz vom 31. Mai 1891 mit Ergänzung vom 28. Juni 1904 ist die Möglichkeit gegeben, durch Eintragung in das Schuldbuch Inhaber-Forderungen in Namen-Forderungen zu verwandeln.

Die **schwebende Schuld** wird auf Grund des Etatsgesetzes eingegangen in Schatzanweisungen der Finanzverwaltung mit kurzer Umlaufsfrist, wenn die etatsmäßigen Einnahmen in dem Zeitpunkte noch nicht verfügbar sind, in dem die Ausgaben geleistet werden müssen.

Für die **Verwaltung** besteht in Preußen nach dem Gesetze vom 24. Februar 1850 die Hauptverwaltung der Staatsschulden, die als Reichsschuldenverwaltung auch für das Reich tätig ist. Die Kontrolle führt die Staats- bezw. Reichsschuldenkommission, bestehend aus dem Präsidenten der Oberrechnungskammer und je drei Mitgliedern des Herrenhauses und des Abgeordnetenhauses, bezw. des Bundesrates und des Reichstages.

Kap. III. Gebiet der Kirche und Schule.

§ 42. Geschichtliche Entwicklung.

Die Kirchengewalt des ausgehenden Mittelalters ist schrankenlos, soweit die Kirche sich nicht selbst beschränkt. Auch die Rechte der weltlichen Obrigkeit gegenüber der Kirche erscheinen abgeleitet aus kirchlichen Gesetzen und Privilegien.

Genau das umgekehrte Verhältnis stellte die Reformation in den protestantischen Gebieten Deutschlands her. Mag man bei Untersuchung des Rechtsgrundes des landesherrlichen Kirchenregimentes mannigfach zu verschiedenen Ergebnissen gekommen sein im Episkopalsysteme, Territorialsysteme und Kollegialsysteme, das Ergebnis stand fest: Die **Landeskirche** wurde **dem Staate einver-**

leibt und hatte nur in ihm und durch ihn die Möglichkeit rechtlichen Bestehens. Der konfessionell geschlossene Territorialstaat des Reformationszeitalters überkam damit in der Pflege religiösen Lebens allerdings Aufgaben, die seiner politischen Natur fremd waren und die er später wieder preisgegeben hat, aber auch alle höheren, bisher von der Kirche gepflegten Kulturaufgaben. Auf diesem Boden erwuchsen die neumärkische Kirchenordnung von 1537, die kurmärkische von 1540 und nach dem Übergange zum strengen Luthertume unter der ständischen Reaktion die Konsistorialordnung von 1573.

Der Übertritt Johann Sigismunds zum reformierten Bekenntnisse (1613) führte, da das Land dem Vorbilde nicht folgte, vielmehr in dem Landtagsreverse von 1615 der Fortbestand der lutherischen Landeskirche gewährleistet werden mußte, zum **Nebeneinanderbestehen verschiedener Kirchen** innerhalb desselben Staates und seiner Verwaltung. Die Gesetzgebung in Glaubenssachen hörte damit auf. Das wurde im westfälischen Frieden reichsrechtlich gewährleistet durch Einführung des Normaljahres von 1624, dem entgegen der Landesherr den Religionszustand seines Landes nicht ändern, nur innerhalb der reichsrechtlich anerkannten Konfessionen für sich Duldung beanspruchen, sie andern gewähren konnte. Auch die Reformierten wurden jetzt als Augsburgische Konfessionsverwandte anerkannt.

Damit war auch für **Brandenburg-Preußen** für ein Jahrhundert das Verhältnis von Staat und Kirche bestimmt. Es war ein **protestantischer Staat** mit Gleichberechtigung von Lutheranern und Reformierten, deren Glaubensstand sich nunmehr ohne weiteres Eingreifen der Staatsgewalt dauernd nach den beiderseitigen Bekenntnisschriften festgestellt hatte. Beide standen unter der staatlichen Verwaltung des landesherrlichen Kirchenregiments, das sich unter dem großen Kurfürsten auch in Kleve-Mark gegenüber der dortigen ursprünglich rein synodalen Verfassung durchsetzte. Es war auch das Verwaltungsgebiet, auf dem der Territorialismus sich am zähesten behauptete. Erst 1713 konnte die Realunion für die Reformierten außerhalb von Kleve-Mark und erst unter Friedrich dem Großen allgemein auch für die Lutheraner durchgeführt

werden. Die wenigen Katholiken konnte die Kirchenpolitik ignorieren. Im allgemeinen betrachtete sich der Landesherr als Bischof auch der Katholiken, gestattete ihnen aber da, wo der katholische Kultus erlaubt war, sich wegen Befriedigung geistlicher Bedürfnisse an auswärtige Bischöfe zu wenden.

Diese **Kirchenpolitik** wurde unhaltbar, als mit der Erwerbung Schlesiens und später Westpreußens zwei halbkatholische Provinzen hinzugekommen waren. Nunmehr vollzog sich der Umschwung der einseitigen protestantischen Kirchenpolitik zum polizeistaatlichen **Territorialsysteme.**

Die Frage nach dem Rechtsgrunde des landesherrlichen Kirchenregiments hatten in Halle Thomasius und J. H. Böhmer unter dem lebendigen Eindrucke der preußischen Kirchenpolitik dahin beantwortet, daß es sich dabei um die **polizeiliche Aufgabe** der Bewahrung des Friedens unter den einzelnen Konfessionen handle. Geschichtlich wie staatsrechtlich gleich unhaltbar, bot doch das Territorialsystem die Grundlage, nunmehr auch die katholische Kirche unter dem gleichen Rechtstitel wie die protestantischen der Herrschaft des Staates zu unterwerfen.

Das Territorialsystem erkennt die **Einzelgemeinden** wieder als besondere, vom Staate verschiedene Rechtsgemeinschaften an, leugnet jedoch auch für die katholische Kirche jede über die Einzelgemeinde hinausgehende Rechtsgemeinschaft. Die rechtlichen Ordnungen der Kirche gehen allein vom Staate aus oder müssen wenigstens von ihm genehmigt sein. Von der einzelnen Pfarrei an ist die kirchliche Verwaltung rein staatlich. Um dieses Ergebnis auch gegenüber der katholischen, auf Glaubenssätzen beruhenden Kirchenverfassung zu erreichen, erklärte man alle Geistlichen für Staatsbeamte und damit auch die oberen kirchlichen Behörden für Staatsbehörden.

Das Territorialsystem kam zuerst in der schlesischen und dann in der westpreußischen Verwaltungspraxis zum Ausdrucke. Als dann aber ein **einheitliches Staatskirchenrecht** für den ganzen Staat geschaffen werden sollte, kam dafür auch nur das **Territorialsystem** in Betracht. Das ALR. II, 11: „Von den Rechten und Pflichten der Kirchen und geistlichen Gesellschaften" bildet seinen reinsten Ausdruck.

Erst als man gegen Ende des 18. Jahrhunderts und allgemein in der Stein-Hardenbergischen Zeit die letzten Folgerungen aus dem Territorialsysteme zog, kam seine innere Unwahrheit zum Ausdrucke. Die rein polizeistaatliche Aufgabe der Friedensbewahrung ließ die kirchliche Verwaltung als einen Teil der inneren Verwaltung überhaupt erscheinen. Man beseitigte daher die protestantischen Kirchenbehörden und übertrug ihre Verwaltung den Regierungen und dem Ministerium des Innern. Dagegen war die auf dogmatischer Grundlage beruhende Verfassung der katholischen Kirche trotz Erklärung ihrer Organe zu Staatsbehörden nicht zu beseitigen. So zeigt gerade die folgerichtige Durchführung des Territorialsystemes die **Unhaltbarkeit** seines Ausgangspunktes.

Nach Wiederherstellung des Staates bedurfte es zur Regelung der katholischen Kirchenverfassung einer Verständigung mit der Kurie. Damit mußte das Territorialsystem überhaupt aufgegeben werden. Das Ergebnis war die auf Grund eines Abkommens zwischen Staat und Kirche überlassene **päpstliche Bulle** De salute animarum vom 16. Juli 1821.

Für die **protestantischen Bekenntnisse**, die seit 1817 durch die Union zu der evangelischen Landeskirche vereinigt waren, schuf man wenigstens allmählich wieder einen besonderen Behördenorganismus außerhalb der allgemeinen Landesverwaltung. Schon 1817 wurden unter dem Vorsitze der Oberpräsidenten für die einzelnen Provinzen Konsistorien begründet zur Ausübung der Kirchenhoheit über die katholische Kirche, der inneren Verwaltung der evangelischen und das höhere Schulwesen. Doch 1825 ging die Aufsicht über die katholische Kirche auf den Oberpräsidenten über, 1845 wurde die Schulverwaltung losgelöst und die Zuständigkeit zwischen Konsistorien und Regierungen so geregelt, daß ersteren nur die innere kirchliche Verwaltung (iura in sacra), letzteren nur Staatsaufsichtsrechte (iura circa sacra) blieben. Bloß im Kultusministerium blieb der Zusammenhang der kirchlichen mit der allgemeinen Staatsverwaltung erhalten.

Die VU. verbürgte dann in Art. 15—19 die volle **Freiheit** und Unabhängigkeit **der** evangelischen und katholischen **Kirche** wie

jeder anderen Religionsgemeinschaft. Während sich aber die katholische Kirche mit ihrer eigenen Organisation sofort in den Besitz der verfassungsmäßigen Freiheit setzte, bedurfte es für die evangelische Kirche der Lösung ihrer Organisation von der des Staates. Deshalb wurde unter Erhaltung des landesherrlichen Kirchenregiments 1850 vorläufig für die oberste kirchliche Verwaltung an Stelle des Kultusministeriums der Evangelische Oberkirchenrat begründet.

Die Beschlüsse des **vatikanischen Konzils** führten dazu, in der Gesetzgebung die Rechte des Staates gegenüber der Kirche wieder schärfer zu betonen. Den Vorwurf der Verfassungswidrigkeit beseitigte zunächst eine deklaratorische Bestimmung vom 5. April 1873, und endlich wurden durch die Verfassungsnovelle vom 18. Juni 1875 die Art. 15, 16 und 18 überhaupt aufgehoben. Damit war für eine Regelung des Verhältnisses von Staat und Kirche im Wege der Einzelgesetzgebung Raum geschaffen.

Die **Einzelgesetzgebung** bezog sich zum Teil auf alle Religionsgemeinschaften, zum Teil auf mehrere von ihnen, zum Teil auf die katholische Kirche allein. Sie beginnt 1873 mit einer organischen Gesetzgebung. Um den Widerstand der katholischen Kirche zu brechen, ergingen dann Kampfgesetze, die von Anfang an nur eine vorübergehende Bedeutung beanspruchten. Erst seit 1880 lenkte man zum Teil auf Grund vorheriger Verständigung mit der Kurie ein zur Beseitigung der Härten durch Revisionsnovellen. Indem sich bisweilen eine Revisionsnovelle in die andere schiebt, bietet die kirchenpolitische Gesetzbung ein höchst unübersichtliches Bild dar. Doch hat man von einer kodifikatorischen Zusammenfassung Abstand genommen, um ein neues Aufrollen aller Streitfragen zu vermeiden.

Die **Verfassung der evangelischen Kirche** erfuhr einen weiteren Ausbau durch die Ordnungen von 1873 und 1876. Das landesherrliche Kirchenregiment wurde erhalten, doch im übrigen die evangelische Kirche zu einem besonderen, vom Staate verschiedenen Organismus ausgebaut. In allen Stufen ihrer Organisation erhielt die Kirche neben den Trägern des landesherrlichen Kirchenregiments synodale Einrichtungen, wie sie in den westlichen Pro-

vinzen schon längst bestanden hatten. Damit gelangte man von der konsistorialen zur gemischten Verfassung.

In den **neuen Provinzen** waren die dort bestehenden Landeskirchen selbständig geblieben, da man von der Vereinigung mit der Landeskirche der alten Provinzen die Durchführung der Union befürchtete. Die oberste Verwaltung blieb vorläufig dem Kultusministerium. Doch wurde auch hier die Konsistorialverfassung durch synodale Einrichtungen ergänzt.

Das Territorialsystem ist damit allgemein preisgegeben. An die Stelle der polizeistaatlichen Bevormundung ist die Anerkennung der Kirchen als selbständiger Organisationen getreten, doch unter Wahrung einer gesetzlich geregelten Kirchenhoheit des Staates.

§ 43. Heutige Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kirche.

Die Rechte des Staates gegenüber der Kirche führte man früher zurück auf drei Befugnisse, das Ius reformandi, ursprünglich die Befugnis, die Reformation einzuführen, dann die, den Religionsgemeinschaften überhaupt ihre Stellung anzuweisen, das Ius advocatiae, das Schutzrecht über die Kirche und das Ius supremae inspectionis, eine allgemeine polizeiliche Aufsicht. Bei der Vielgestaltigkeit modernen Kultur- und Rechtslebens reicht diese Dreiteilung nicht mehr aus. Sie erscheint auch unzureichend, gegenüber der eingehenden gesetzlichen Regelung.

Ausgangspunkt ist allgemeine **Religions- und Gewissensfreiheit**, die jetzt reichsgesetzlich anerkannt ist in dem Bundesgesetze vom 3. Juli 1869. Jeder kann glauben, was er will, und dieser religiösen Überzeugung auch Ausdruck geben. Dafür gibt es nur die Schranken des Strafrechts. Auch der Atheist darf sich nicht der Gotteslästerung, auch der Muselman und Mormone nicht der Bigamie schuldig machen.

Alle Organisation der religiösen Gemeinschaften gehört dagegen dem Landesrechte an.

Mehrere Personen derselben religiösen Überzeugung können sich zu einer Religionsgesellschaft zwecks gemeinsamer Religions-

übung in Vereine und in Versammlungen verbinden. Das **ist** ein **reiner Privatverein**, eine Gesellschaft ohne juristische Persönlichkeit. Der Staatsaufsicht bleibt der Verein unterworfen **allein** vom Standpunkte der Vereinspolizei nach Maßgabe des Vereinsgesetzes vom 11. März 1850 (vgl. § 30). Auf dieser **untersten** Stufe der Organisation befinden sich die freireligiösen Gemeinden, anglikanische, griechisch-katholische Gemeinschaften usw.

Die nächst höhere Stufe ist die Erlangung von **Korporationsrechten**. Die Eintragung in das Vereinsregister kommt hier überhaupt nicht in Frage, da das Landesrecht vorbehalten ist (Art. 84 EG. zum BGB.). In Preußen ist nach Art. 13 VU. ein Gesetz erforderlich. Das bedeutet nicht etwa, daß jede einzelne Gemeinde die Rechtsfähigkeit nur durch Gesetz erlangt, sondern daß eine allgemeine gesetzliche Grundlage für die Erteilung der Rechtsfähigkeit an Gemeinden eines bestimmten religiösen Bekenntnisses erforderlich ist. Durch die Erteilung der Korporationsrechte gewinnt eine Religionsgemeinschaft an sich nur die juristische Persönlichkeit, aber sie erhält auch einen erhöhten strafrechtlichen Schutz und wird von der vereinspolizeilichen Aufsicht befreit. Hierher gehören die Herrenhuter nach der Generalkonzession vom 18. Juli 1763, die Altlutheraner nach der Generalkonzession vom 23. Juli 1845, die Mennoniten nach dem Gesetze vom 12. Juni 1874 und die Baptisten nach dem Gesetze vom 7. Juli 1875.

Grundsätzlich sind auch die Juden, in den alten Provinzen nach dem Gesetze vom 23. Juli 1847, hierher zu rechnen. Doch trägt die **Synagogengemeinde** bereits öffentlichrechtliche Elemente in sich. Denn einmal beruht die Zugehörigkeit des einzelnen nicht auf freiwilligem Beitritte, sondern jeder Jude, so lange er nicht auf Grund des Gesetzes vom 28. Juli 1876 aus dem Judentume überhaupt ausgetreten ist, gehört von Rechts wegen der Synagogengemeinde seines Wohnsitzes an. Außerdem werden die Beiträge der einzelnen nicht eingeklagt, sondern nach Erklärung der Vollstreckbarkeit durch die Regierung im Verwaltungszwangsverfahren eingezogen vorbehaltlich des Verwaltungsrechtsweges.

Die höchste Stufe nehmen die **öffentlich aufgenommenen Religionsgemeinschaften** ein. Es sind diejenigen, die unter der Herr-

schaft des Territorialsystems unter Staatsverwaltung standen, also die evangelische Landeskirche, die katholische Kirche und nach dem Gesetze vom 4. Juli 1875 auch die altkatholische Gemeinschaft. Sie sind in ihren einzelnen Gemeinden, die evangelische Landeskirche auch in ihrer Gesamtheit Korporationen des öffentlichen Rechts. Die Zugehörigkeit ist daher nicht vom Beitritte des einzelnen abhängig. Die Kirchen wie ihre Organe genießen eine Reihe öffentlichrechtlicher Befugnisse. Insbesondere werden sie als Entschädigung für die Säkularisation des Kirchengutes grundsätzlich vom Staate unterhalten, und die Kirchensteuern haben nur eine ergänzende Bedeutung. Im einzelnen gestaltet sich aber das Verhältnis des Staates zur evangelischen und katholischen Kirche verschieden.

Auf **alle Religionsgemeinschaften** bezieht sich das Gesetz vom 13. Mai 1873 mit den Revisionsnovellen vom 21. Mai 1886 und 29. April 1887 über den Gebrauch **kirchlicher Straf- und Zuchtmittel.** Diese dürfen nur dem religiösen Gebiete angehören und keine äußeren Rechtsgüter, Leib, Vermögen, Freiheit oder bürgerliche Ehre, berühren.

Für sämtliche, mit **Korporationsrechten** versehenen **Religionsgesellschaften** ist der **Austritt** aus ihnen durch Gesetz vom 14. Mai 1873 geregelt. Danach bedarf es der Aufnahme des Antrages der Austrittserklärung durch das Amtsgericht des Wohnsitzes des Austretenden. Dieser Antrag wird dem Vorstande der Kirchengemeinde mitgeteilt. Die Austrittserklärung selbst geschieht ohne besondere Vorladung vier bis sechs Wochen später zu gerichtlichem Protokolle. Mit Ende des auf die Austrittserklärung folgenden Kalenderjahres wird der Austretende von den persönlichen Leistungen für die Religionsgemeinschaft frei.

Die mit Korporationsrechten ausgestatteten Religionsgemeinschaften sind ferner in ihrem **Vermögenserwerbe** beschränkt. Das bezieht sich auf alle juristischen Personen beim Erwerbe unentgeltlicher Zuwendungen im Betrage von über 5000 Mark und im Erwerbe von Grundbesitz allgemein von diesem Werte an (Art. 86 EG. zum BGB.). Die Rechtsgrundlage bilden in Preußen das Gesetz vom 23. Februar 1870 und zahlreiche Partikulargesetze, so ALR. II, 11 § 194.

Auf alle **christlichen Religionsgemeinschaften** bezieht sich das Gesetz vom 11. Mai 1873 mit Novellen vom 21. Mai 1874, 11. Juli 1883, 21. Mai 1886 und 29. April 1887 über **Vorbildung und Anstellung der Geistlichen.** Ein geistliches Amt in einer der christlichen Kirchen darf nur einem Deutschen übertragen werden, der eine entsprechende Vorbildung dargetan hat. Im allgemeinen ist Universitätsbildung erforderlich, die jedoch für die katholische Kirche durch eine solche in Priesterseminaren unter staatlicher Aufsicht ersetzt werden kann. Gemäß der Anzeigepflicht ist vor Übertragung eines geistlichen Amtes, es sei denn diese erfolge durch eine königliche Behörde, dem Oberpräsidenten Anzeige zu machen, der ein Einspruchsrecht hat.

Die Schranken der **kirchlichen Disziplin** sind durch Gesetz vom 12. Mai 1873 mit Revisionsnovellen von 1886 und 1887 geregelt. Disziplinarstrafen auf Freiheit und Vermögen dürfen nur nach Anhörung des Beschuldigten verhängt werden. Der Entfernung aus dem Amte muß ein geordnetes prozessuales Verfahren vorhergehen. Die Unterbringung in einer Demeritenanstalt darf nur mit Zustimmung des Geistlichen und auf höchstens drei Monate erfolgen.

Die **Verfassung der katholischen Kirche** ist durch die auf Grund von Vereinbarungen mit dem Staate erlassenen päpstlichen Zirkumskriptionsbullen geregelt. Es sind dies für die alten Provinzen die Bulle De salute animarum vom 16. Juli 1821, für Hannover die Bulle Impensa Romanorum Pontificum vom 26. März 1824, für die oberrheinische Kirchenprovinz, wozu Hessen-Nassau und Hohenzollern gehören, die Bulle Provida solersque vom 16. August 1821 und Ad domenici gregis custodiam vom 11. April 1827.

Die **bischöfliche Verfassung** ist hiernach nicht allgemein, sondern nur für gewisse Landesteile anerkannt. In Schlesien stimmen die Diözesangrenzen nicht mit den Landesgrenzen überein, sondern die Erzbistümer Prag und Olmütz greifen nach Preußen, das Fürstbistum Breslau nach Österreich hinüber. Die Bischofswahl erfolgt durch die Domkapitel, wobei aber die Regierung Personae minus gratae von der Kandidatenliste streichen kann. Der neue Bischof

hat dem Könige einen Treueid zu leisten. Auch die Besetzung eines Teiles der Stellen im Domkapitel erfolgt durch den Staat.

Das Gesetz vom 20. Mai 1874 mit Revisionsnovellen von 1887 trifft Vorsorge für die Verwaltung eines erledigten katholischen Bistums.

Die **Vermögensverwaltung** in den katholischen Kirchengemeinden ist durch Gesetz vom 20. Juli 1875 und die Aufsicht des Staates über die Vermögensverwaltung in den katholischen Diözesen durch Gesetz vom 7. Juni 1876 geregelt. Jede Gemeinde hat einen Kirchenvorstand, in der Regel unter Vorsitz des Pfarrers, und eine Gemeindevertretung mit gesetzlich geregelten Befugnissen, die unter Aufsicht des Staates die vermögensrechtliche Körperschaft vertreten. Für die Diözesen in ihrer Gesamtheit ist nicht die Organisation der Vermögensverwaltung, sondern nur die Staatsaufsicht gesetzlich geregelt. Die weitere Ausführung ist durch eine Verordnung vom 29. September 1876 erfolgt.

Die Stellung der **Orden** und ordensähnlichen Kongregationen der katholischen Kirche ist durch das Ordensgesetz vom 31. Mai 1875 mit Revisionsnovellen von 1886 und 1887 erfolgt. Grundsätzlich sind alle Ordensniederlassungen untersagt, nur die Krankenpflegeorden blieben erhalten. Die Revisionsnovellen haben jedoch auch andere Orden, welche sich der Seelsorge, der Übung christlicher Nächstenliebe, der Erziehung der weiblichen Jugend widmen oder ein beschauliches Leben führen, wieder zugelassen. Es bedarf aber für jede einzelne Ordensniederlassung der ministeriellen Genehmigung, und bestehende Niederlassungen können jederzeit im Wege königlicher Verordnung aufgelöst werden.

Gänzlich ausgeschlossen ist reichsrechtlich nach dem Jesuitengesetze vom 4. Juli 1872 die Errichtung von Niederlassungen des **Jesuitenordens.**

Die religiösen Orden selbst wie ihre Mitglieder sind auch im Vermögenserwerbe beschränkt, was durch Art. 87 EG. zum BGB. ausdrücklich aufrecht erhalten ist.

Die Bestimmungen des ALR. II, 11 können in den landrechtlichen Gebietsteilen noch insoweit in Betracht kommen, als sie nicht durch die neuere Sondergesetzgebung aufgehoben sind.

§ 44. Die Organisation der evangelischen Landeskirche.

Vor Erlaß der Verfassungsurkunde hatte die evangelische Kirche, die höchste Instanz ausgenommen, wieder eine eigene Verwaltungsorganisation erreicht, die aber doch nur ein staatlicher Verwaltungszweig war. Nur in den westlichen Provinzen bestanden daneben, wie von Alters hergebracht, synodale Bildungen, neu geregelt und verallgemeinert durch die rheinisch-westfälische Kirchenordnung vom 5. März 1835. Der **verfassungsmäßigen Selbständigkeit** der Kirche trug die durch Erlaß vom 29. Juni 1850 erfolgte Bildung des Evangelischen Oberkirchenrates als oberster Behörde Rechnung. Nach verschiedenen Ansätzen und Versuchen erfolgte dann die abschließende Organisation durch die vom Könige als Inhaber des landesherrlichen Kirchenregiments erlassene Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die östlichen Provinzen vom 10. September 1873 und die Generalsynodalordnung vom 20. Januar 1876, erstere durch Staatsgesetz vom 25. Mai 1874, letztere durch solches vom 3. Juni 1876 unter gleichzeitiger Feststellung der staatlichen Aufsichtsrechte sanktioniert.

Die evangelische Landeskirche ist nicht mehr Staatseinrichtung, sondern eine vom Staate verschiedene Rechtsgemeinschaft, doch durch das **landesherrliche Kirchenregiment** aufs engste mit dem Staate verbunden. Das landesherrliche Kirchenregiment steht dem Könige kraft seines monarchischen Rechts zu, wird mit ihm erworben und verloren. Doch handelt es sich dabei nicht um staatliche, sondern um kirchliche Befugnisse, die daher zwar innerhalb der durch das staatliche Recht gezogenen Schranken, aber nach den eigentümlichen Ordnungen der Kirche zu üben sind.

Die **Genehmigung** der grundlegenden kirchlichen Ordnungen von 1873 und 1874 **durch Staatsgesetz** war erforderlich, soweit in der Vertretung der Gemeinden nach außen, der Vermögensverwaltung, dem Patronate, dem Besteuerungsrechte, eine Berührung der kirchlichen Gemeinschaft mit dem Staate stattfand, und um überhaupt in die bisher ausschließlich staatliche Rechtsordnung

für die Kirche eine Bresche zu legen und für eigene kirchliche Ordnungen Raum zu schaffen.

Nunmehr gibt es aber ein selbständiges **kirchliches Gesetzgebungs- und Verordnungsrecht** in den kirchenrechtlich vorgeschriebenen Formen für die ganze Landeskirche wie für einzelne Provinzen und Bezirke. Nur dürfen die kirchlichen Gesetze und Verordnungen keinem Staatsgesetze widersprechen. Bei Kirchengesetzen ist nach Annahme durch die Provinzialsynode oder Generalsynode, aber vor der königlichen Sanktion durch Erklärung des Staatsministeriums festzustellen, daß gegen das Gesetz von Staats wegen nichts zu erinnern ist, und diese Feststellung in der Verkündigungsformel zu erwähnen. Bei Kirchengesetzen, die die kirchliche Verwaltungsorganisation oder das kirchliche Finanzwesen betreffen, ist teils eine Zustimmung des Staatsministeriums, teils eine Genehmigung durch Staatsgesetz erforderlich. Neben den Gesetzen und Verordnungen gehen statutarische Anordnungen der Gemeinden und Kreissynoden einher. Sie bedürfen der vorherigen Anerkennung der Staatsbehörde.

Die **kirchliche Organisation** ist jetzt vollständig von der staatlichen getrennt. Eine Änderung der kirchlichen Zuständigkeiten in den staatsgesetzlich genehmigten Punkten bedarf dabei der Genehmigung durch Staatsgesetz. Auch eine Änderung in der Organisation der Behörden, die das landesherrliche Kirchenregiment ausüben, kann nur erfolgen unter Genehmigung durch eine staatliche Verordnung. Die kollegiale Verfassung des Evangelischen Oberkirchenrates oder der Konsistorien kann nur mit Genehmigung eines Staatsgesetzes geändert werden.

Was als **kirchliche Angelegenheit** zu betrachten ist, bestimmt der Staat negativ, indem er gewisse Befugnisse seinen Behörden, den Regierungen, als staatliche vorbehält. Hierher gehören z. B. polizeiliche Vorschriften zur Aufrechterhaltung der äußeren kirchlichen Ordnung, Regelung streitiger Kirchen-, Pfarr-, Küsterbausachen, Beitreibung kirchlicher Abgaben, Änderung der Pfarrbezirke.

In zahlreichen Fällen bedürfen die Beschlüsse der kirchlichen Organe der **Genehmigung** der staatlichen **Aufsichtsbehörden**, so zum Erwerbe und zur Veräußerung von Grundeigentum,

zur Veräußerung von Gegenständen von geschichtlichem, wissenschaftlichem oder Kunstwerte, für Anleihen, Gebührentaxen, Anlegung von Begräbnisplätzen usw. Die zuständigen Staatsbehörden sind durch Verordnungen vom 9. September 1876 und 5. September 1877 bestimmt.

Die Einzelgemeinde, wie die Provinzialsynode und die Gesamtkirche können Umlagen oder **Kirchensteuern** nach Maßgabe der staatlichen Gesetzgebung und unter staatlicher Genehmigung ausschreiben. Das Steuerrecht ist durch Kirchengesetz vom 26. Mai 1905 und Staatsgesetz vom 14. Juli 1905 im Anschlusse an die Grundsätze des Kommunalabgabengesetzes neu geregelt. Gegen die Veranlagung durch die kirchlichen Behörden ist die Beschwerde an den Regierungspräsidenten und gegen ihn an das Oberverwaltungsgericht eröffnet.

In den **neuen Provinzen** sind die besonderen Landeskirchen, unabhängig von der der alten Provinzen bestehen geblieben. Abgesehen von den reformierten Gemeinden der Provinz Hannover, die eine rein synodale Verfassung haben, herrscht auch hier das landesherrliche Kirchenregiment. Konsistorien bestehen in Kiel für Schleswig-Holstein, in Kassel für den Regierungsbezirk, in Frankfurt a. M. beiden protestantischen Bekenntnissen gemeinsam für den Stadtbezirk, in Wiesbaden für den Rest des Regierungsbezirks, in Hannover das Landeskonsistorium mit den Unterkonsistorien in Hannover und Aurich. Die oberste kirchliche Verwaltung führt bis auf weiteres noch der Kultusminister. Die früher fast durchweg rein konsistoriale Verfassung der einzelnen Landeskirchen hat neuerdings einen Ausbau durch synodale Einrichtungen erfahren, wobei die in den alten Provinzen maßgebenden Organisationen zum Teil in wörtlicher Gesetzesübereinstimmung übernommen sind. Nur schließt die Organisation mit der Provinzialkirche ab, eine Generalsynode besteht nicht.

§ 45. Staat, Kirche und Schule.

Bis zur Reformation war die Schule wie jede über den Rechtsschutz hinausgehende Kulturaufgabe nicht Sache der weltlichen

Obrigkeit, sondern der **Kirche** entsprechend dem Satze c. 32 de vita et honestate cleric. 3, 1: „ut quisque presbyter, qui plebem regit, clericum habeat, qui secum cantet et lectionem legat et qui possit scholas tenere.“

Durch die **Reformation** wurde die Schule Staatsanstalt, aber nur durch das Mittelglied der Kirche, weil auch diese verstaatlicht wurde. Das Schulwesen wird daher in den kirchlichen Ordnungen geregelt, so in Brandenburg durch die Konsistorialordnung von 1573. Der Friede von Osnabrück Art. V § 31 betrachtet die Schule ausdrücklich als Annex der Kirche. Während der Dauer des Staatskirchentums hielt man hieran auch in Preußen fest. Das ganze Schulwesen war daher nicht nur konfessionell, sondern kirchlich. Es beruht auf den Ordnungen der Kirche, Lehrpersonal und Dotation sind kirchlich, demgemäß auch der ganze Unterricht erfüllt vom kirchlichen Geiste.

Erst die Entwicklung des 18. Jahrhunderts seit Friedrich Wilhelm I. führt zur Umbildung der Schule aus einem Zweige der kirchlichen Verwaltung zu einem selbständigen **staatlichen** Verwaltungszweige, jedoch unbeschadet des konfessionellen Charakters der Schule.

Den Ausgangspunkt bildet die durch Edikt vom 9. Oktober 1717 eingeführte allgemeine **Schulpflicht**, die als eine Verpflichtung gegen den Staat auch nur in staatlichen Anstalten erfüllt werden konnte.

Demgemäß löst sich zunächst die **Schulgesetzgebung** von der kirchlichen. Demnächst sucht man für die Schule eine besondere von der Kirche unabhängige **Dotation** zu schaffen, so besonders durch die Principia regulativa vom 30. Juli 1736 und durch die Verordnung vom 2. Januar 1738 für die Kur- und Neumark. Namentlich diente dazu die Verwandlung des Gemeingutes der Bauern in Korporationsvermögen der Schulgemeinde.

Die **Gesetzgebung Friedrichs des Großen** hat auf diesen Grundlagen weiter gebaut, namentlich in dem berühmten Generallandschulreglement vom 2. August 1763, für die katholischen Schulen Schlesiens in den Reglements vom 3. November 1765 und später ergänzend vom 18. Mai 1801. Als durch das Territorialsystem die Kirche wenigstens in der Einzelgemeinde als eine vom Staate

verschiedene Rechtsgemeinschaft anerkannt wurde, war die Loslösung der Schule von der Kirche bereits so weit durchgeführt, daß sie in ihrem bisherigen Verhältnisse zum Staate verblieb.

Das ALR. II, 12 „Von niederen und höheren Schulen“ faßte die obersten Grundsätze des preußischen Schulrechts, wie sie sich aus der Verwaltungspraxis des 18. Jahrhunderts ergaben, einheitlich zusammen, ließ aber daneben das Partikularrecht bestehen. Der Charakter der **Staatsanstalt** wird entschieden an die Spitze gestellt. Über die Konfessionalität schweigt das Gesetzbuch. Doch ergab sie sich mit zwingender Notwendigkeit aus dem Partikularrechte, aus dem Verwaltungssysteme und aus dem Unterrichtsbetriebe. Hauptsächlich beschäftigt sich das Landrecht mit den Volksschulen, zumal hinsichtlich der Tragung der Schullast. Die Gymnasien werden für juristische Personen erklärt. Für die Universitäten wird auf deren besondere Privilegien und Statuten verwiesen, die Disziplinarvorschriften für Studierende, die daneben Aufnahme gefunden haben, sind veraltet.

Schon seit 1817 hatte man ein allgemeines Unterrichtsgesetz in Aussicht genommen. Die entstehenden Schwierigkeiten glaubte man durch besondere provinzielle Gesetze überwinden zu können. Doch als man die acht Entwürfe fertig hatte, fand sich, daß sie sich sehr wenig von einander unterschieden. Endgültig zustande gekommen ist nur die Schulordnung für die Provinz Preußen (Ost- und Westpreußen) vom 11. Dezember 1845, die noch heute als Partikularrecht gilt.

Während aber im 18. Jahrhundert die **Schulverwaltung** noch mit der kirchlichen verbunden gewesen war, vollzog sich nunmehr auch in dieser Hinsicht eine Loslösung. Zunächst ging 1808 allgemein die Kirchen- und Schulverwaltung auf die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung über. Indem aber in den drei Stufen von 1817, 1825 und 1845 die Verwaltungsorganisation der evangelischen Landeskirche sich von der allgemein staatlichen löste, blieb die Schule in Regierung, Provinzialschulkollegium und Unterrichtsministerium dem Staate. Nur in der notwendig mit dem geistlichen Amte verbundenen Orts- und Kreisschulinspektion erhielt sich die Verbindung von Kirche und Schule.

Die preußische Verfassungsurkunde stellte in Art. 20—26 einige allgemeine Grundsätze über das Unterrichtswesen auf und verhieß deren Durchführung durch ein **Unterrichtsgesetz**. Bis zu dessen Erlasse sollten nach Art. 112 die betreffenden Verfassungsartikel suspendiert bleiben.

Der Erlaß eines allgemeinen Unterrichtsgesetzes ist seit 1850 mehrfach versucht, doch immer wieder **gescheitert** an der Schwierigkeit, das Verhältnis der Schule zur Gemeinde als der Trägerin der Schullast und zur Kirche in entsprechender Weise zu regeln. Über diese Schwierigkeiten hilft nur eine elastische Verwaltungspraxis hinweg.

Das preußische Schulrecht ist daher äußerst zersplittert. Älteres Partikularrecht und in den landrechtlichen Gebietsteilen subsidiär die Bestimmungen des ALR. II, 12 stehen noch heute in Kraft. Daneben bleibt ein weiter Raum für Verordnungen und Regulative und für eine rechtlich nicht gebundene Verwaltungspraxis.

Neuerdings ist man bei der Unmöglichkeit eines allgemeinen Unterichtsgesetzes wenigstens bestrebt gewesen, einzelne Gegenstände wie Besoldung und Pensionierung der Lehrer durch **besondere Gesetze** zu regeln, und hat sich schließlich sogar an ein Schuldotationsgesetz herangewagt.

§ 46. Das äußere Schulrecht.

Die Unterrichtsanstalten zerfallen in drei Arten, Volksschulen, die die durch die allgemeine Schulpflicht erforderte Schulbildung vermitteln, höhere Schulen mit weiter gestecktem Lehrziele und Hochschulen mit wissenschaftlichem Lehrbetriebe.

1. Grundlage des **Volksschulwesens** ist die allgemeine **Schulpflicht**. Sie ist gesetzlich ausgesprochen in §§ 43 ff. II, 12 ALR., durch die Kabinettsordre vom 14. Mai 1825 und die Verordnung vom 16. September 1867 auch auf die Landesteile ausgedehnt, in denen das ALR. nicht gilt. Die Verpflichtung ist eine solche der Eltern oder ihrer Stellvertreter, die Kinder in die Schule zu schicken. Zur Erzwingung bestehen nur vereinzelt gesetzliche Strafklauseln, so für die Rheinprovinz durch die Kabinettsordre vom

20. Juni 1835. Im übrigen half man sich bis in die neueste Zeit durch Polizeiverordnungen. Da diese jedoch als über das Gebiet der Polizei hinausgehend ungültig sind, bleibt nur der Weg der Regierungsverordnung nach der Regierungsinstruktion vom 23. Oktober 1817. Die Grenzen der Schulpflicht sind verschieden bestimmt, gewöhnlich vom 6. bis 14. Lebensjahre.

Der allgemeinen Schulpflicht entspricht die Verpflichtung des Staates, für **Unterrichtsanstalten**, die den Lehrstoff der Volksschule vermitteln, in ausreichendem Maße **zu sorgen**. Der Staat entledigt sich dieser Verpflichtung dadurch, daß er sie auf öffentliche Körperschaften überträgt. In dieser Hinsicht bestehen zwei Systeme neben einander, das der Schulsozietäten und das der Gemeindeschulen.

Schulsozietäten sind besondere, nur für Schulzwecke gebildete Verbände mit Korporationsrechten, deren Einrichtung und Verteilung der Regierung obliegt. Mitglieder sind die Hausväter, d. h. alle wirtschaftlich selbständigen Personen des Ortes mit Ausnahme des Gutsherren. Es können auch in einem Orte mehrere Schulsozietäten nach Konfessionen gebildet werden. Die Schullasten, soweit sie der Sozietät obliegen, werden als Zuschläge zu den Realsteuern und zur Einkommensteuer aufgebracht. Das System der Schulsozietäten besteht in den landrechtlichen Gebietsteilen mit Ausnahme von Ost- und Westpreußen, in Hannover und Schleswig-Holstein.

Nach dem Systeme der **Gemeindeschulen** ist die Aufbringung der Schullast Sache der politischen Gemeinde. Die Schullast tritt also äußerlich als solche nicht hervor. Dieses System besteht in Ost- und Westpreußen, der Rheinprovinz und Hessen-Nassau. Auch kann im Gebiete der Schulsozietäten die politische Gemeinde jederzeit durch Übernahme der Schullast der Schulsozietät ein Ende machen. Das ist namentlich in den Städten geschehen. Auch die VU. Art. 25 erfordert für die Zukunft Gemeindeschulen.

Eine besondere **Vertretung des Verbandes** ist nur für die Schulsozietäten erforderlich, sonst liegt sie den Organen der politischen Gemeinde ob. Doch können für die Städte in den östlichen Provinzen und Westfalen Schuldeputationen nach Maßgabe

der Städteordnung gebildet werden. Über Bildung und Aufgaben trifft ein Reskript vom 26. Juni 1811 nähere Bestimmungen. Staatliche Bestätigung der Mitglieder der Schuldeputation ist vorbehalten, da sie nicht nur kommunale, sondern auch staatliche Aufgaben zu versehen hat. Für das flache Land ist allgemein die Bildung von Schulvorständen vorgeschrieben, in den landrechtlichen Gebieten durch Verfügung vom 28. Oktober 1812, in der Rheinprovinz vom 15. Juli 1814. Wo Schulsozietäten bestehen, vertreten sie diese, sonst sind sie Organe der politischen Gemeinde.

Ein weiteres Mittel der Aufbringung der Schullast bildet das **Schulgeld** als eine Gebühr derjenigen, die der allgemeinen Schulpflicht unterliegen. Durch Gesetz vom 14. Juni 1888, das den verpflichteten Verbänden Staatszuschüsse gewährte, ist das Schulgeld im allgemeinen beseitigt. Es darf nur ausnahmsweise von auswärtigen Kindern und mit Genehmigung des Kreisausschusses auf dem Lande, des Bezirksausschusses für die Städte in solchen Gemeinden erhoben werden, die sonst die Schullast nicht tragen könnten.

Für die Schulbaulast ist in den landrechtlichen Gebieten der **Schulpatron** Mitträger. Das ist in den Städten der Magistrat, auf dem Lande die Gutsherrschaft. Sie haben die auf den eigenen Grundstücken vorhandenen Baustoffe unentgeltlich zu liefern. Mit den Küstereien vereinigte Schulhäuser sind von den Pfarrbaupflichtigen zu unterhalten. Über die Verteilung der Schullast entscheidet die Aufsichtsbehörde vorbehaltlich der Klage im Verwaltungsstreitverfahren.

Endlich leistet der **Staat** erhebliche **Zuschüsse** für die Aufbringung der Lehrergehälter.

Für die **innere Einrichtung** der Volksschule bestimmt das ALR. II, 12 §§ 10, 11 nur, daß der Zutritt in eine öffentliche Schule niemandem versagt werden kann, daß aber anderseits niemand zur Teilnahme am Religionsunterrichte einer andern Konfession gezwungen werden darf.

Die Volksschule ist entweder **konfessionell oder simultan. Konfessionell** bedeutet, daß nicht nur der Religionsunterricht in einer bestimmten Konfession erteilt wird, wobei allerdings die anders-

gläubigen Kinder wegbleiben können, sondern daß auch der ganze übrige Unterricht im Geiste dieser Konfession zu erteilen ist, und ihr auch die Lehrer durchweg angehören müssen. Bei der Simultanschule wird dagegen von den konfessionellen Unterschieden beim Unterrichte mit Ausnahme der Religion abgesehen. Die Lehrer können daher auch allen Bekenntnissen angehören, nur der Religionsunterricht wird konfessionell gesondert durch Lehrer des betreffenden Bekenntnisses erteilt.

Die **konfessionelle Schule** ist nach der geschichtlichen Entwicklung und dem in der Verwaltungspraxis sich ausprägenden Gewohnheitsrechte **die Regel.** Simultanschulen wurden seit Friedrich dem Großen in konfessionell gemischten Gegenden zugelassen, um den Trägern der Schullast die Unterhaltung doppelter Schulsysteme zu ersparen. Sie werden in den halbpolnischen Landesteilen aus nationalen Gründen begünstigt. Auch bestehen sie vereinzelt in größeren Städten. Gesetzlich eingeführt sind sie nur in Nassau.

Im übrigen fällt der **innere Lehrbetrieb** lediglich der Regelung durch die Verwaltnng anheim. Maßgebend sind noch jetzt grundsätzlich die Regulative vom 15. Oktober 1872.

Die äußeren Grenzen der **Schulzucht** sind gesetzlich im Sinne der elterlichen Zucht durch §§ 50—53 II, 12 ALR. und die Kabinettsordre vom 14. März 1825 festgestellt.

Die **Lehrer** (später Lehrkräfte, neuerdings Lehrpersonen genannt) sind keine mittelbaren Staatsbeamten, sondern unmittelbare, da die Schule, obwohl zum Teil von Gemeinde- und Sozietätsverbänden unterhalten, doch Staatsanstalt ist. Die Anstellung erfolgt grundsätzlich durch den Schulpatron, in den Städten den Magistrat, auf dem Lande den Gutsherren unter Bestätigung der Regierung, in der Rheinprovinz nach der Verordnung vom 6. März 1814 durch die Regierung auf Vorschlag des Gemeinde- bzw. Schulvorstandes, desgleichen in den halbpolnischen Landesteilen nach dem Gesetze vom 15. Juli 1886. Vorbildungs- und Prüfungswesen wird durch staatliche Regulative geregelt. Die Dienstpragmatik richtet sich nach dem Disziplinargesetze von 1852.

Gesetzlich geregelt ist das **Besoldungswesen** durch Gesetz vom

3. März 1897. Gewährleistet werden Grundgehalt im Mindestbetrage, Dienstwohnung oder Mietsentschädigung und Dienstalterszulagen. Die Träger der Schullast können und müssen diese Mindestleistungen den örtlichen Bedürfnissen gemäß erhöhen. Der Staat gewährt bis zu 25 Schulstellen feste Beiträge zu den Grundgehältern und den Alterszulagen. Im übrigen werden für jeden Regierungsbezirk außer Berlin Alterszulagekassen gebildet, die ihren Bedarf nach dem Stelleneinkommen auf die Verbände verteilen. Die Pensionierung erfolgt nach denselben Grundsätzen wie für die Staatsbeamten. Auch hier leistet der Staat Zuschüsse zu den nach gleichen Grundsätzen gebildeten Ruhegehaltskassen.

Der allgemeinen Schulpflicht kann auch in **Privatunterrichtsanstalten** oder durch Privatlehrer Genüge geschehen. Die in Art. 22 VU. ausgesprochene Unterrichtsfreiheit ist noch suspendiert, vorläufig besteht noch ein Konzessionssystem nach der Kabinettsordre vom 10. Juni 1834 und der Staatsministerialinstruktion vom 31. Dezember 1839.

Die Aufsicht über die Volksschule als eine Staatsanstalt kann nur dem Staate zustehen, wie das bereits das ALR. II 12 §§ 4, 9 ausspricht. In der Praxis wurde jedoch dieser Grundsatz verdunkelt durch die notwendige Verbindung der Orts- und Kreisschulinspektion mit dem geistlichen Amte. Er ist erst in voller Klarheit hergestellt durch das im ganzen Staatsgebiete geltende **Schulaufsichtsgesetz** vom 11. März 1872.

Die **Schulaufsicht** ist ausschließliches Recht des Staates. Alle mit der Aufsicht betrauten Behörden und Beamten handeln daher in seinem Auftrage. Die Ernennung der Orts- und Kreisschulinspektoren und die Abgrenzung ihrer Aufsichtsbezirke gebührt allein dem Staate. Er kann damit Geistliche betrauen, deren Auftrag dann jederzeit widerruflich ist, aber auch Beamte im Hauptamte bestellen.

Bei Beaufsichtigung des **Religionsunterrichtes** bedient sich der Staat der Mitwirkung der Kirche, deren Organe jedoch keine Anordnungen treffen, sondern nur ihre Wünsche und Beschwerden den Staatsbehörden vortragen dürfen.

2. Für das **höhere Schulwesen** besteht keine allgemeine Schul-

pflicht. Wohl aber kann während des schulpflichtigen Alters der Schulpflicht auch in höheren Unterrichtsanstalten genügt werden.

Demgemäß besteht auch keine Verpflichtung des Staates oder öffentlicher Korporationen, für den Bestand höherer Schulen in einem dem vermeintlichen Bedürfnisse entsprechenden Maße zu sorgen. Der Staat kann es im Gegenteile als seine Aufgabe betrachten, einem ungesunden Zudrange zu höheren Schulen durch Beschränkung der Gelegenheit entgegenzuwirken.

Die höheren Schulen haben im landrechtlichen Gebiete nach § 54 II, 12 ALR., sonst nach Gewohnheitsrecht **juristische Persönlichkeit**, jedoch nicht als Korporation, sondern als Anstalt, so daß die Verwaltung des etwa vorhandenen Vermögens durch das Provinzialschulkollegium erfolgt. Die Errichtung jeder höheren Schule bedarf der Genehmigung des Unterrichtsministers.

Im übrigen sind die höheren Schulen je nach dem Träger der **Schullast** staatliche, kommunale (städtische) oder besondere Stiftungen. Den Träger der Schullast bezeichnet man als Schulpatron. Es kommen auch Kompatronate vor, wenn mehrere an der Tragung der Schullast beteiligt sind.

Für den Besuch sämtlicher höheren Schulen wird vorbehaltlich von Freistellen **Schulgeld** erhoben. Da der Besuch der höheren Schule nicht einer Pflicht gegen den Staat entspricht, hat hier das Schulgeld nicht den Charakter der Gebühr, sondern der privatrechtlichen Gegenleistung. Es wird daher im Verwaltungswege festgesetzt. Unbeschadet seiner nach der Kabinettsordre vom 19. Juni 1836 zulässigen Einziehung im Verwaltungszwangsverfahren ist nach dem Gesetze vom 24. Mai 1861 in Streitfällen der ordentliche Rechtsweg zulässig.

Die innere Einrichtung der höheren Schulen entbehrt der gesetzlichen Regelung.

Die **Konfessionalität** ist auch hier die Regel und beruht auf Stiftung, Statut oder Gewohnheitsrecht. Doch sind auch Simultanschulen zulässig. Überhaupt tritt bei den höheren Schulen der konfessionelle Gesichtspunkt mehr in den Hintergrund.

Der **Lehrbetrieb** hängt von ministeriellen Bestimmungen ab. Nur auf das militärische Berechtigungswesen übt das Reich einen

Einfluß. Nach Charakter und Aufgabe der Schule unterscheidet man Gymnasien, Realgymnasien, Oberrealschulen, Realschulen (höhere Bürgerschulen), Mittelschulen, höhere Mädchenschulen und neuerdings auch Mädchen-Gymnasien.

Die **Anstellung der Lehrer**, für die Vorbildung und Prüfungen durch ministerielle Regulative geregelt werden, erfolgt durch den Patron, bei nicht staatlichen Schulen unter staatlicher Bestätigung. Für staatliche Schulen ist die Ernennung dem Provinzialschulkollegium delegiert, wodurch die Lehrer disziplinarrechtlich aus den höheren Beamten ausgeschieden werden. Nur die Ernennung der Direktoren der Vollanstalten ist dem Könige vorbehalten.

Auch das höhere Unterrichtswesen kann durch **private Unterrichtsanstalten** oder Lehrer unter denselben Voraussetzungen ersetzt werden wie beim Volksschulwesen.

Die **Staatsaufsicht** wird meist ohne Vermittlung örtlicher Organe durch die Provinzialbehörden oder ihre Mitglieder geführt.

3. Für die **Hochschulen** bilden den ursprünglichen Typus die aus dem Mittelalter überkommenen Universitäten. Ihnen haben sich in neuerer Zeit Hochschulen der mannigfachsten Art mit besonderen Lehraufgaben, wie Technische Hochschulen, Bergakademien, Forstakademien, Landwirtschaftliche Hochschulen angeschlossen.

Das ALR. II, 12 §§ 67, 73, 68 erklärt die **Universitäten** für privilegierte **Korporationen** und verweist für die Verfassung auf die Privilegien und die vom Staate genehmigten Statuten jeder Universität. Dasselbe gilt gewohnheitsrechtlich auch außerhalb des Gebietes des ALR. und für andere Hochschulen.

Die **Universitäten** sind wie andere öffentliche Korporationen dem Polizeistaate unterlegen, der ihre Autonomie vernichtete, die Statuten selbst erließ und ihre Verwaltung von höheren Anweisungen abhängig machte. Sie sind aber im Gegensatze zu anderen öffentlichen Korporationen auf diesem Standpunkte auch im Verfassungsstaate stehen geblieben und haben **keine gesetzlich geregelte Selbstverwaltung** erhalten.

Grundlage der Verfassung ist das **Universitätsstatut**, das den Charakter einer königlichen Verordnung hat. Die weitere Durchführung für die einzelnen Teile erfolgt durch die Fakultätsstatuten,

die auf Grund einer Ermächtigung des Universitätsstatuts als ministerielle Regulative ergehen.

Die Universitäten sind **juristische Personen** und werden als Korporationen bezeichnet. Tatsächlich werden sie als Anstalten behandelt, indem die Verwaltung etwa vorhandenen Vermögens nicht durch genossenschaftliche Organe, sondern durch die Kuratoren, Kommissare des Ministeriums, erfolgt. Das eigene Vermögen spielt aber bei den meisten Universitäten eine sehr untergeordnete Rolle. Der Unterhalt erfolgt im wesentlichen aus der Staatskasse nach Maßgabe der Etats.

Für die genossenschaftliche **Selbstverwaltung** der Universität wie der einzelnen Fakultäten haben das Aktivbürgerrecht nur die ordentlichen Professoren. Sie bestellen alljährlich die Organe für die Gesamtheit Rektor und Senat und innerhalb der einzelnen Fakultät deren Vorsteher, den Dekan. Gegenstände der Selbstverwaltung sind für die Gesamtheit gemeinsame Veranstaltungen und Einrichtungen der Universität, die Handhabung der Disziplin über die Studierenden, für die einzelnen Fakultäten Sorge für Vollständigkeit des Unterrichts, Erteilung der akademischen Grade, Vorschläge für Besetzung der Professuren, Zulassung der Privatdozenten und Handhabung der Disziplinargerichtsbarkeit über sie.

Die **Lehrer** sind entweder Beamte, ordentliche Professoren mit Teilnahme an der Selbstverwaltung, ordentliche Honorarprofessoren ohne solche und grundsätzlich ohne Lehrverpflichtung und außerordentliche Professoren ohne Teilnahme an der Selbstverwaltung, aber mit Lehrverpflichtung oder Privatdozenten, die kraft Zulassung der Fakultät, aber als Privatleute ohne Lehrauftrag lehren. Doch ist das Disziplinarrecht über die Privatdozenten durch Gesetz vom 17. Juni 1898 analog demjenigen über die Staatsbeamten geregelt, indem die Fakultät Gericht erster Instanz ist. Lektoren und Assistenten werden durch Privatvertrag des Staates angenommen.

Die Lehrer beziehen **Honorar** von den Zuhörern, das unter staatlicher Aufsicht geregelt und den beamteten Lehrern zum Teil von Staatswegen konfisziert wird.

Die **Studierenden** stehen nicht mehr unter besonderer Ge-

richtsbarkeit, wohl aber unter der Disziplinargewalt der Universität, die ihre rechtliche Grundlage in dem Gesetze vom 29. Mai 1879 findet.

Der Rechtszustand der **Technischen Hochschulen** ist denen der Universitäten nachgebildet. Doch zerfallen sie nicht in Fakultäten, sondern in Abteilungen mit Abteilungsvorstehern. Aktivbürgerrecht haben nur die etatsmäßigen Professoren. An Stelle der außerordentlichen Professoren treten Dozenten in kündbarem Beamtenverhältnisse.

§ 47. Die Unterrichtsbehörden.

Im 18. **Jahrhundert** war die Unterrichtsverwaltung in allen Instanzen durchweg mit der **kirchlichen** verbunden. Nur die katholischen Bischöfe waren daran nicht beteiligt, sondern es traten für die Verwaltung der katholischen Schulen den Konsistorien einige katholische Räte hinzu. In dem mit dem Justizministerium verbundenen geistlichen Departement, dem lutherisch-katholischen und dem reformierten, war auch die oberste Unterrichtsverwaltung enthalten.

Als mit folgerichtiger Durchführung des Territorialsystems seit Ende des 18. Jahrhunderts in einzelnen Provinzen und durch die Stein-Hardenbergische Reform allgemein die besonderen kirchlichen Behörden mit Ausnahme der katholischen Bistümer verschwanden, wurde auch die Unterrichtsverwaltung ein Teil der **allgemeinen Landesverwaltung** überhaupt. Bei der späteren Neubildung der kirchlichen Behörden wurde diesen dann die Unterrichtsverwaltung nicht wieder mit übertragen, so daß sich damit in der Verwaltung die Lösung von Kirche und Schule vollzog.

Die 1817 im Anschlusse an die Provinz und unter Vorsitz des Oberpräsidenten gebildeten Konsistorien vereinigten allerdings noch mannigfache Richtungen in sich. Ihre erste Abteilung, das Konsistorium im engeren Sinne übte die Staatsaufsicht über die katholische Kirche und die innere Verwaltung über die evangelische, bis erstere Aufgabe 1825 dem Oberpräsidenten allein übertragen wurde. Die zweite Abteilung sollte als Provinzialschulkollegium

das höhere Unterrichtswesen verwalten, während das niedere den Regierungen verblieb. Seit 1845 war jedoch der Oberpräsident nicht mehr notwendig Vorsitzender des Konsistoriums, wohl aber des Provinzialschulkollegiums, und damit waren die beiden Abteilungen zu selbständigen Behörden geworden. Seit 1817 war ferner das Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten vom Ministerium des Innern abgezweigt. Und endlich hat das Schulaufsichtsgesetz von 1872 die letzte **Verbindung** der Schulverwaltung **mit der kirchlichen gelöst.**

Untere Verwaltungsorgane sind zunächst für das äußere Schulwesen die **Schuldeputationen** und Schulvorstände als Organe der Gemeinden und Schulsozietäten, der Träger der Schullast. Sie werden aber gleichzeitig vom Staate als Organe der inneren Schulangelegenheiten benutzt. Im übrigen besteht für das innere Schulwesen der niederen Unterrichtsanstalten die **Orts- und Kreisschulinspektion,** die mit dem geistlichen Amte nebenamtlich verbunden sein kann, aber nicht mehr verbunden sein muß. Für die höheren Schulen gibt es eine solche Inspektion nicht.

Die höhere Verwaltung ist geteilt zwischen den **Regierungen** und den **Provinzialschulkollegien,** letztere kollegiale Behörden unter dem Vorsitze des Oberpräsidenten aus technischen Räten und Justitiaren bestehend. Unter den Regierungen, den Abteilungen für Kirchen- und Schulwesen, stehen die niederen, unter dem Provinzialschulkollegium die höheren Schulen. Diese Unterscheidung fällt jedoch nicht zusammen mit der von Volksschulen und der mit höherem Lehrziele. Vielmehr stehen auch die Mittelschulen meist unter der Regierung, nur die Gymnasien und gleichartige Unterrichtsanstalten unter dem Provinzialschulkollegium, das gleichzeitig die höhere Instanz über der Regierung bildet. Nur das für Brandenburg und Berlin gemeinsame Provinzialschulkollegium verwaltet für die Stadt Berlin auch das niedere Schulwesen.

Für die Universitäten und Hochschulen besteht keine provinzielle Verwaltung, sondern sie stehen unmittelbar unter dem Ministerium. Die **Kuratoren** der provinziellen Hochschulen sind keine besondere Mittelinstanz, sondern nur örtliche Kommissare des Ministeriums.

Die oberste Verwaltung läuft zusammen in dem **Ministerium**

für geistliche, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten. Für höheres und niederes Unterrichtswesen bestehen zwei besondere Abteilungen.

Kap. IV. Gebiet des Auswärtigen.

§ 48. Reichs- und Landesstaatsgewalt.

Im Gegensatze zu anderen Bundesstaaten hat das Reich aus politischer Schonung für die Empfindungen der deutschen Landesherren den Gliedstaaten die auswärtige Hoheit nicht entzogen. Das Reich ist daher der einzige Bundesstaat, in dem **Gesamtstaat** wie **Einzelstaat** nebeneinander die **völkerrechtliche Persönlichkeit** behauptet haben. Eine ausschließliche Zuständigkeit des Reiches, die den Einzelstaat enteignete, ist jedenfalls nicht vorhanden.

Während aber sonst überall da, wo Reich und Einzelstaat nebeneinander stehen und eine staatliche Wirksamkeit ausüben, eine wechselseitige Ergänzung und Durchdringung beider stattfindet, ist hier eine solche im allgemeinen nicht vorhanden. Sonst nimmt das Reich meist nur das Recht der Gesetzgebung und die oberste Aufsicht über ihre Durchführung für sich in Anspruch, überläßt aber alles Weitere in Ausführungsgesetzen, Verordnungen und im alltäglichen Getriebe der Verwaltung dem Einzelstaate. Für das Gebiet des Auswärtigen erscheint das Ideal der älteren Bundesstaatstheorie erreicht, daß die beiden Staatsgewalten, jede mit einem Verwaltungsapparate bis unten herab ausgerüstet, sich in konzentrischen Kreisen **nebeneinander** bewegen sollen, ohne sich jemals zu berühren. Und wenn zwischen der auswärtigen Verwaltung Preußens und des Reiches doch eine engere Verbindung hergestellt ist, so beruht dies nur auf einer besonderen vertragsmäßigen Grundlage.

Das **Reich** hat daher einen in jeder Hinsicht **voll ausgebildeten Organismus** der Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. Als völkerrechtliche Persönlichkeit kann es internationale Rechtsakte jeder Art vornehmen, Krieg erklären, Frieden schließen, Bündnisse und sonstige Verträge mit fremden Mächten errichten. Daß

die Verträge mit fremden Mächten sich innerhalb der Zuständigkeit des Reiches überhaupt halten müssen, ist keine Beschränkung der völkerrechtlichen Persönlichkeit, sondern eine innere staatsrechtliche Schranke. Denn das Reich könnte sich im Wege der Verfassungsänderung jederzeit darüber hinwegsetzen. Ebenso hat das Reich die Mittel für den völkerrechtlichen Verkehr in seinen Organen, vollem aktiven wie passiven Gesandtschafts- und Konsularrechte. Für die gesamte auswärtige Verwaltung des Reiches wird der Einzelstaat in keiner Weise in Anspruch genommen.

Demgegenüber erscheint die auswärtige Verwaltung des **Einzelstaates** als ein **Torso**. Die Möglichkeit der Kriegserklärung, des Friedensschlusses, der Eingehung politischer Bündnisse, des Abschlusses von Zoll- und Handels-, von Post- und Telegraphenverträgen ist ihm gänzlich entzogen. Über allen seinen andern Verträgen schwebt das Damoklesschwert der Vernichtung, wenn das Reich innerhalb seiner Zuständigkeit oder unter deren verfassungsmäßiger Erweiterung entsprechende Verträge abschließen und damit die des Einzelstaates außer Kraft setzen sollte. Darin liegt nicht nur eine staatsrechtliche Schranke, sondern eine Beschränkung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit selbst, da der fremde Staat mit dem deutschen Einzelstaate nur innerhalb der diesem durch das Reichsrecht gezogenen Schranken in Verkehr treten kann. Und von den Organen des völkerrechtlichen Verkehrs steht dem Einzelstaate zwar das volle aktive und passive Gesandtschaftsrecht, wenn auch in politischer Bedeutungslosigkeit, zur Verfügung, doch das aktive Konsularrecht ist ihm im Auslande entzogen (vgl. im übrigen § 7). Das ist keine entwickelte auswärtige Hoheit mehr, sondern nur trümmerhafte Ruine einer solchen.

Nur im Verhältnisse Preußens zum Reiche steht die auswärtige Verwaltung von Gliedstaat und Gesamtstaat in engerer Verbindung, so daß beide, sich wechselseitig ergänzend, als organische Einheit erscheinen. Doch ist das nicht eine verfassungsmäßige Ergänzung beider, sondern ein jederzeit lösbares Vertragsverhältnis. Jedenfalls ist durch dieses die auswärtige Verwaltung **Preußens** und des **Reiches** trotz äußerer Erkennbarkeit der einzelnen Bestandteile zu einem **einheitlichen Verwaltungszweige** verbunden.

§ 49. Organe der auswärtigen Verwaltung.

Die **Organe** der auswärtigen Verwaltung sind die des völkerrechtlichen Verkehrs überhaupt, Gesandtschaften in den völkerrechtlich üblichen Abstufungen und Konsulate.

Gesandtschaften unterhält Preußen bei den anderen deutschen Staaten und beim Vatikane. Es empfängt solche von anderen deutschen Staaten. Das aktive und passive Gesandtschaftsrecht der deutschen Staaten untereinander dient wesentlich der Verständigung über innere Fragen der Reichspolitik. Insbesondere sind die in Berlin beglaubigten Gesandten der deutschen Mittelstaaten die regelmäßig stimmführenden Mitglieder des Bundesrates. Die preußische Gesandtschaft beim Vatikane dient der Verständigung über Fragen des Verhältnisses von Staat und Kirche, die der Zuständigkeit des Reiches überhaupt entzogen sind. Seinerseits einen päpstlichen Nuntius zu empfangen, hat Preußen stets abgelehnt.

Für diese ihm verbliebene auswärtige Verwaltung bedurfte Preußen auch einer **eigenen obersten Behörde**. Während die Mittelstaaten meist ihr Ministerium des Auswärtigen mit einem andren Verwaltungszweige verbanden, schlug man in Preußen einen andern Weg ein.

Bis 1870 hatte Preußen die auswärtige Verwaltung gleichzeitig für den Bund geführt, und sein Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten nahm ähnlich wie noch heute das Kriegsministerium eine über die Grenzen Preußens hinausgehende Bedeutung ein. Als nun 1870 die Vertretungen im Auslande an den Bundesstaat übergingen, wurde das auswärtige Ministerium eine dem Kanzler untergeordnete oberste Behörde des Bundesstaates unter einem Staatssekretär, das Auswärtige Amt des norddeutschen Bundes und demnächst des Reiches. Gleichzeitig wurde aber das Abkommen getroffen, daß das **Auswärtige Amt** als **preußisches Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten** diese für Preußen verwalten solle. Deshalb muß der Reichskanzler preußischer Minister des Auswärtigen sein. Dafür, daß es seine oberste Behörde dem preußischen Staate zur Verfügung stellt, bezieht das Reich von Preußen eine jährliche Entschädigung von 90000 Mk.

Rechtlich sind danach die beiden Verwaltungszweige von einander **gesondert**. Die Mitglieder der preußischen Gesandtschaften sind preußische Staatsbeamte, unterliegen der Dienstpragmatik des preußischen Beamtenrechtes, insbesondere dem Disziplinargesetze von 1852, das sie als politische, jederzeit gegen Wartegeld zur Disposition stellbare Beamte betrachtet, beziehen Gehalt und sonstige Dienstbezüge aus der preußischen Staatskasse. Ihre vorgesetzte Dienstbehörde finden sie in einem preußischen auswärtigen Ministerium.

Tatsächlich bilden die auswärtige Verwaltung Preußens und des Reiches nur einen **einheitlichen Verwaltungszweig**. Der Reichsgesandte in Belgrad kann als preußischer Gesandter nach Hamburg versetzt werden, der preußische Gesandte in Dresden als Reichsgesandter nach Stockholm, womit sie rechtlichen Charakter und Gehaltsquelle wechseln, aber tatsächlich dasselbe bleiben. Rechtlich ist ein Austreten aus dem Dienste des einen Staatswesens, Eintritt in den Dienst des andern, tatsächlich eine Versetzung wie jede andere, die sich der Beamte gefallen lassen muß, wenn er nicht zur Disposition gestellt werden will. Und schließlich sind auch die rechtlich geschiedenen Zentralbehörden des Auswärtigen Amtes des Deutschen Reiches und des preußischen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten tatsächlich eine Behörde, welche die Verwaltung des einheitlichen Ressorts führt.

In dieser einheitlichen Verwaltung haben sich die **preußischen Überlieferungen** fortgesetzt. Insbesondere ist die Verordnung vom 27. Oktober 1810 über die Stellung der Zentralbehörden zum Könige und das, was dem Könige persönlich vorgelegt werden muß, noch heute für die Zentralverwaltung des Auswärtigen maßgebend und zwar, soweit es sich um das Reich handelt, kraft gewohnheitsrechtlicher Übertragung.

§ 50. Die Staatsverträge.

Staatsverträge sind **Verträge**. Daher begründen sie durch wechselseitige Willensübereinstimmung der Vertragschließenden unter diesen subjektive Rechte und Verbindlichkeiten. Von andern Ver-

trägen unterscheiden sie sich dadurch, daß die vertragschließenden Personen Staaten sind, Staatsverträge also auf **völkerrechtlicher Grundlage** ruhen. Durch den Staatsvertrag werden kraft Willensübereinstimmung der vertragschließenden Staaten unter diesem Rechte und Verbindlichkeiten begründet. Eine staatsrechtliche Bedeutung hat der Staatsvertrag an sich gar nicht. Insbesondere werden die Untertanen der vertragschließenden Staaten durch ihn rechtlich nicht berührt. Denn für die Untertanen wirken verpflichtend nur die Anordnungen ihrer Staatsgewalt.

Wohl aber kann die **Erfüllung** des Vertrages es für den Staat notwendig machen, entsprechende Anordnungen an seine Untertanen zu erlassen. Für solche Anordnungen ist der Vertrag staatsrechtlich nur Beweggrund, die Anordnung allein wirkt staatsrechtlich verpflichtend.

Schwierigkeiten entstehen nur in dem Falle, daß der Erlaß der Anordnung zur Erfüllung des Vertrages in das Gebiet der **Gesetzgebung** fällt.

Unter der **absoluten Monarchie** gestaltete sich das Verhältnis höchst einfach. Der Monarch schloß, als die völkerrechtliche Verkörperung seiner Staatsgewalt, die Verträge. Er war aber auch nach innen absoluter Gesetzgeber. Machte also die Erfüllung des Vertrages Gesetze notwendig, so wurde einfach der Vertrag in der Gesetzsammlung abgedruckt. Das hieß, die Untertanen sollten sich nach dem Inhalte des Vertrages als an sie ergangenen Gesetzen ihrer Staatsgewalt richten. Freilich entstand daraus die verwirrende Anschauung, als ob der Vertrag für die Untertanen verpflichtend wäre.

In einem **konstitutionellen Staatswesen** mußte in diesem Falle den gesetzgebenden Körperschaften eine entsprechende Vorlage gemacht werden, für die der Staatsvertrag lediglich die Bedeutung einer Begründung hat.

Demgemäß verfährt man in **England**. Der König schließt die völkerrechtlichen Verträge ab. Macht aber ihre Ausführung Maßnahmen der Gesetzgebung erforderlich, so wird dem Parlamente eine besondere Bill unterbreitet. Im Falle ihrer Ablehnung wird der englische Staat vertragsbrüchig und setzt sich den entsprechenden

völkerrechtlichen Folgen aus. Dieses System hat in England bisher nicht schädlich gewirkt, da tatsächlich die Verträge nicht vom Könige, sondern vom derzeitigen Kabinette abgeschlossen werden, das im Parlamente eine geschlossene Mehrheit hinter sich hat.

Die **amerikanische Verfassung**, der das parlamentarische System fremd ist, begründet dagegen Art. VI, 2 eine besondere vertragschließende Gewalt, die dem Präsidenten mit Zustimmung des Senats in Zweidrittelmehrheit zusteht. Der Präsident darf also ohne diese Zustimmung den Vertrag nicht abschließen, ihn nicht ratifizieren. Ist der Vertrag aber einmal rechtsgültig abgeschlossen, so ist auch sein Inhalt ohne weiteres verbindliches Landesgesetz.

In **Preußen** erfordert Art. 48 VU. zur Gültigkeit gewisser Verträge die Zustimmung der Kammern, nämlich bei Handelsverträgen, was jetzt kraft Reichsrechts nicht mehr in Betracht kommt, oder wenn sie dem Staate Lasten oder den einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegen. Der Satz ist fast wörtlich aus der belgischen Verfassung Art. 68 übersetzt.

Zwei Fragen sind hierbei zu unterscheiden: In welchem Stadium ist die parlamentarische Zustimmung erforderlich und zu welchen Verträgen?

In welchem Stadium? Hier ist die Übersetzung nicht genau. Im Französischen heißt es: „n'ont point d'effet." Nach dem deutschen Texte ist zur Gültigkeit die Zustimmung erforderlich. Also ein ohne diese Zustimmung abgeschlossener Vertrag ist wenigstens nach der staatsrechtlichen Seite ungültig, es fehlt ihm etwas am rechtsgültigen Zustandekommen. Daher ist diese Zustimmung bereits zum Abschlusse erforderlich, der König darf ohne sie nicht ratifizieren.

Und **zu welchen Verträgen?** Sind Verträge, die dem Staate Lasten auferlegen, einfach lästige, so dürften so ziemlich alle darunter fallen. Und Verträge, die einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegen, gibt es gar nicht, da durch den Vertrag nur die Staaten verpflichtet werden. Man mußte sich über die Schwierigkeiten durch eine sehr gezwungene Auslegung hinweghelfen, indem man unter Lasten solche finanzieller Natur und unter den den Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegenden solche verstand, deren Erfüllung es notwendig mache, den Staatsangehörigen besondere, über die all-

gemeinen Untertanenpflichten hinausgehende Verbindlichkeiten aufzuerlegen.

Die Streitfragen des preußischen Rechts haben jedoch, da die meisten und wichtigsten Verträge jetzt vom Reiche abgeschlossen werden, an Bedeutung verloren.

Die **Reichsverfassung** enthält in Art. 11 eine erheblich bessere Fassung, schließt jedoch keineswegs alle Zweifel aus. Soweit die Verträge sich auf Gegenstände beziehen, die nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschlusse die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich. Auch hier sind die beiden Fragen zu unterscheiden, in welchem Stadium und zu welchen Verträgen es der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften bedarf.

In welchem Stadium? Nach dem Wortlaute könnte es scheinen, als nähmen Bundesrat und Reichstag eine verschiedene Stellung ein. Doch das ist nur Schein. Die Zustimmung des Bundesrates ist zum Abschlusse notwendig, der Kaiser darf ohne sie nicht ratifizieren. Und ein ohne Genehmigung des Reichstages abgeschlossener Vertrag ist ungültig, es fehlt ihm etwas am rechtsgültigen Zustandekommen. Beides ist im wesentlichen dasselbe. Der Kaiser bedarf zum Abschlusse, also vor der Ratifikation, der Zustimmung von Bundesrat und Reichstag.

Und **zu welchen Verträgen?** Hier ist sich der Gesetzgeber wenigstens bewußt, aus welchem Grunde die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren erforderlich ist, weil der Gegenstand in das Gebiet der Reichsgesetzgebung fällt. Es wird dabei allgemein anerkannt, daß die Worte „nach Art. 4“ als überflüssig zu streichen sind. Es würde also die Zustimmung auch dann erforderlich sein, wenn der Gegenstand nicht nach Art. 4, sondern nach einem anderen Artikel, z. B. nach Art. 73 in den Bereich der Reichsgesetzgebung fiele.

Ist der Vertrag einmal abgeschlossen, so muß er auch erfüllt werden. Da aber die gesetzgebenden Faktoren schon dem Abschlusse zugestimmt haben, so ist anzunehmen, daß sie auch mit allen daraus sich ergebenden Folgerungen, insbesondere dem Erlasse eines ent-

sprechenden Gesetzes einverstanden sind. Deshalb bedarf es dazu ihrer erneuten Zustimmung nicht.

Doch ein Gesetz muß so erlassen werden, wie die Vorlage die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erlangt hat. Deshalb druckt man einfach den Vertrag in der Gesetzsammlung oder dem Gesetzblatte ab. Das geschieht nicht zu dem Zwecke, daß die Staats- und Reichsangehörigen ihre Kenntnisse über die politischen Beziehungen ihres Staatswesens zum Auslande bereichern. Es hat auch nicht den Sinn, als ob der Vertrag für die Untertanen verpflichtend wäre. Sondern der Gesetzesbefehl ist als in der Verkündigung stillschweigend erteilt zu verstehen. Die Untertanen sollen sich nach dem Inhalte des Vertrages als einer ihnen gegenüber erlassenen **Anordnung ihrer Staatsgewalt** richten.

Dabei muß die Verkündigung freilich den äußeren Erfordernissen eines Gesetzes entsprechen. Insbesondere bedarf es außer der monarchischen Vollziehung auch der ministeriellen Gegenzeichnung.

Register.

Die Zahlen bedeuten die Seite.

Bd. XII. **A. R. Maier,** **Der Verband der Glacéhandschuhmacher und verwandten Arbeiter Deutschlands. 1869—1900.** (VIII u. 392 S.) 1901. 8 Mk.

Bd. XIII. **Otto Rustmann,** **Zur Frage der Mobiliar-Feuerversicherung im Königreiche Bayern.** (VIII u. 82 S.) 1902. 1 Mk. 50 Pf.

Bd. XIV. **Ernst Heubach,** **Die zukünftige Verkehrsentwicklung auf dem regulierten Main mit besonderer Berücksichtigung der Stadt Würzburg.** (X u. 74 S.) 1902. 1 Mk. 80 Pf.

Bd. XV. **M. R. Weyermann,** **Das Verlagssystem der Lauschaer Glaswaren-Industrie und seine Reformierung.** (X u. 154 S.) 1902. 3 Mk. 50 Pf.

Bd. XVI. **Gottfried Hartung,** **Die bayerischen Landstraßen, ihre Entwicklung im XIX. Jahrhundert und ihre Zukunft.** Eine historisch-kritische Studie aus dem Gebiet der bayerischen Verkehrspolitik. (VIII u. 108 S.) 1902. 2 M.

Bd. XVII. **Arthur Hübschmann,** **Die obligatorische Mobiliarbrandversicherung in der Schweiz.** (VIII u. 92 S.) 1902. 2 Mk. 40 Pf.

Bd. XVIII. **Hermann Limburg,** **Die königl. Bank zu Nürnberg in ihrer Entwicklung 1780—1900.** (X u. 184 S.) 1903. 4 Mk. 25 Pf.

Bd. XIX. **Franz Habersbrunner,** **Die Lohn-, Arbeits- und Organisationsverhältnisse im deutschen Baugewerbe mit besonderer Berücksichtigung der Arbeitgeber-Organisation.** (XIV u. 260 S.) 1903. 3 Mk. 50 Pf.

Bd. XX. **Emil Herzfelder,** **Das Problem der Kreditversicherung mit besonderer Berücksichtigung der berufsmäßigen Auskunftserteilung und des außergerichtlichen Vergleichs.** (X u. 226 S.) 1904. 4 Mk. 80 Pf.

Bd. XXI. **Fr. Pernwerth von Bärnstein,** **Die Dampfschiffahrt auf dem Bodensee und ihre geschichtliche Entwicklung während ihrer ersten Hauptperiode (1824—1847).** Unter Benutzung amtlicher Quellen. (XIV u. 241 S.) 1905. 5 M. 40 Pf.

Bd. XXII. **Fr. Pernwerth von Bärnstein,** **Die Dampfschiffahrt auf dem Bodensee und ihre geschichtliche Entwicklung im Zusammenwirken mit den Eisenbahnen während der zweiten Hauptperiode (1847—1900).** Mit 1 Karte. Unter Benutzung amtlicher Quellen. (XV u. 302 S.) 1906. 6 Mk. 80 Pf.

Bd. XXIII. **Valentin Steinert,** **Zur Frage der Naturalteilung.** Eine Untersuchung über die bäuerlichen Verhältnisse. (VIII u. 66 S.) 1 Mk. 50 Pf.

Bd. XXIV. **Masao Kambe,** **Der russisch-japanische Krieg und die japanische Volkswirtschaft.** (VII u. 75 S.) 1 Mk. 80 Pf.

Bd. XXV. **Siegfried Mehler,** **Die Volksversicherung in der Schweiz.** (VIII u. 123 S.) 2 Mk. 50 Pf.

Bd. XXVI. **Heinrich Jenne,** **Das landwirtschaftliche Unterrichtswesen in Bayern.** (X u. 286 S.) 5 Mk. 50 Pf.

Bd. XXVII. **Bernh. Endrucks,** **Die Besteuerung des Wandergewerbes in den Deutschen Bundesstaaten.** ca. 3 Mk.
